

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARANÁ

MARIANA MARQUES AULER

**TRADIÇÃO, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E REFORMA URBANA NO
PLANO DIRETOR DE CURITIBA: UMA ANÁLISE DAS INTERSEÇÕES ENTRE
DIREITO E POLÍTICA NA CIDADE**

CURITIBA

2017

MARIANA MARQUES AULER

**TRADIÇÃO, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E REFORMA URBANA NO
PLANO DIRETOR DE CURITIBA: UMA ANÁLISE DAS INTERSEÇÕES ENTRE
DIREITO E POLÍTICA NA CIDADE**

Dissertação apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em Direito, no Curso
de Pós-Graduação em Direito, Setor de Ciências
Jurídicas, da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama

**CURITIBA
2017**

A924t

Auler, Mariana Marques

Tradição, planejamento estratégico e reforma urbana no plano diretor de Curitiba: uma análise das interseções entre direito e política na cidade / Mariana Marques Auler; orientador: Rodrigo Luís Kanayama. – Curitiba, 2017. 153 p.

Bibliografia: p. 144-152.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2017.

1. Direito urbanístico - Curitiba. 2. Planejamento urbano - Curitiba. I. Kanayama, Rodrigo Luís. II. Título.

CDU 34:71

**Catálogo na publicação - Universidade Federal do Paraná
Sistema de Bibliotecas - Biblioteca de Ciências Jurídicas**

TERMO DE APROVAÇÃO

MARIANA MARQUES AULER

TRADIÇÃO, PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E REFORMA URBANA NO PLANO
DIRETOR DE CURITIBA: UMA ANÁLISE DAS INTERSEÇÕES ENTRE DIREITO E
POLÍTICA NA CIDADE

Dissertação aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em
Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do
Paraná, com o conceito A (de), pela seguinte banca examinadora:

Orientador:



Prof. Dr. Rodrigo Luís Kanayama
Universidade Federal do Paraná, PPGD/UFPR

Membras:



Prof.ª Dr.ª Ângela Costaldello
Universidade Federal do Paraná, PPGD/UFPR



Prof.ª Dr.ª Rosângela Marina Luft
Universidade Federal do Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ

Curitiba, 10 de abril de 2017.

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, à Faculdade de Direito da UFPR e em especial ao Programa de Pós-Graduação, que me acolheu ao longo da trajetória que completa hoje sete anos de vida acadêmica nessa casa.

Pelo diálogo, disponibilidade e compreensão, agradeço a meu orientador, Prof. Rodrigo Kanayama, pessoa por quem guardo respeito e admiração por seu profissionalismo e capacidade de interlocução com o diverso.

Agradeço imensamente a todas e todos integrantes da Frente Mobiliza pelo Plano Diretor Participativo, cujos debates e atuação ao longo do processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba ensejaram inúmeras das reflexões constantes no presente trabalho. Em especial, ao Instituto Democracia Popular, pelo apoio e por ter me permitido, ao longo dos últimos dois anos, coadunar o trabalho que ali desempenho com meus estudos e meu interesse pelas causas urbanas.

Agradeço a todas minhas amigas e amigos, pelos apoios e companheirismos de diversas ordens.

Agradeço por fim, aos meus pais, sempre e por tudo.

RESUMO

A experiência de planejamento urbano de Curitiba é tida como referência internacional por seu sucesso e exemplo excepcional no cenário das grandes cidades brasileiras, marcadas pela desigualdade territorial e grandes problemas de mobilidade. A cidade é considerada modelo em planejamento urbano, não apenas pelo conteúdo e traços particulares de seu projeto urbanístico, mas também, por ser apresentada como experiência de planejamento eficiente, em um quadro geral de inoperância. Por outro lado, no meio jurídico federal, os últimos 30 anos (desde o processo constituinte) foram marcados pela discussão advindas do campo da reforma urbana, que logrou diversas vitórias institucionais. A fim de averiguar a efetividade da sistemática normativa federal, norteadas pelos princípios da reforma urbana, bem como compreender a particularidade do caso de Curitiba (e as razões de seu distanciamento com normatividade federal), o presente trabalho propõe-se à análise da operacionalização da política urbana em Curitiba a partir de seu Plano Diretor. Considerando o que se identifica como os três campos programáticos para a gestão das cidades – a 1) tradição de planejamento urbano precedente, a 2) agenda da reforma urbana e 3) o planejamento estratégico - buscou-se, a partir dos processos de elaboração, implementação e revisão do Plano Diretor de Curitiba, apontar as continuidades e descontinuidades do planejamento urbano local no contexto de disputa, conflito ou coadunação entre os três campos programáticos mencionados.

Palavras-chave: Curitiba; Planejamento Urbano; Plano Diretor; Reforma Urbana; Direito Urbanístico.

ABSTRACTIC

Curitiba's urban planning experience is regarded as an international reference for its success and exceptional example in the scenario of the great Brazilian cities, marked by territorial inequality and great problems of mobility. The city is considered a model in urban planning, not only because of the content and particular features of its urban design, but also because it is presented as an efficient planning experience in a general framework of inoperability. On the other hand, in the federal legal environment, the last 30 years (since the constituent process) were marked by the discussion arising from the field of urban reform, which achieved several institutional victories. In order to ascertain the effectiveness of the federal normative system, guided by the principles of urban reform, as well as to understand the particularity of the case of Curitiba (and the reasons for its distancing with federal normativity), the present work proposes to the analysis of the operationalization of the urban policy in Curitiba from its Master Plan. Considering what is identified as the three programmatic fields for the management of cities - the 1) tradition of previous urban planning, 2) the urban reform agenda and 3) strategic planning - we sought, from the processes of elaboration, implementation and review of the Curitiba Master Plan, to point out the continuities and discontinuities of local urban planning in the context of dispute, conflict or articulation between the three fields mentioned.

Keywords: Curitiba; Urban planning; Master plan; Urban Reform; Urban Law.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1. OBJETO, MÉTODO E CONTEXTO	11
1.1. TRADIÇÃO E NOVOS OLHARES: DIFERENTES PROGRAMAS PARA AS CIDADES.....	15
1.1.1. Modernização e técnica: a introdução do planejamento urbano no Brasil.....	16
1.1.2. Grandes cidades e novos sujeitos: a construção da agenda da reforma urbana	22
1.1.3. O novo cenário das cidades globais.....	28
1.1.4. A participação cívica e os seus reflexos sobre a governança local.....	34
1.2. LEGISLAÇÃO E DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA.....	40
1.2.1. Pilares do plexo normativo urbanístico: a Constituição Federal.....	40
1.2.2. O Estatuto da Cidade	44
1.2.3. O arranjo institucional e os canais participativos.....	49
1.3. CONCLUSÃO	52
2. O PLANO DIRETOR DE 1966: TRADIÇÃO TÉCNICA E CONSTRUÇÃO DA CIDADE-MODELO	54
2.1. A REFUNDAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO: O PDC-1966.....	54
2.1.1. Década de 1960: a criação e consolidação do IPPUC.....	58
2.1.2. Década de 1970: milagre econômico e o período de ouro das obras.....	62
2.2. CURITIBA CIDADE-MODELO: UMA IDENTIDADE ESTRATÉGICA.....	65
2.2.1. Década de 1980 e os novos ares da democratização.....	65
2.2.2. Década de 1990: a retomada do projeto de cidade-modelo.....	69
2.2.3. Curitiba cidade-modelo: construção e desconstrução de um mito.....	75
2.3. CONCLUSÃO	85
3. REVISÕES DO PDC 2004 E 2015: NOVAS LEIS, VELHAS PRÁTICAS	86
3.1. O PDC 2004 E A INCORPORAÇÃO DAS NOVAS PREMISSAS DO DIREITO À CIDADE.....	86

3.1.1. A implantação dos mecanismos de gestão democrática.....	94
3.1.2. Instrumentos do Estatuto da Cidade e questão fundiária: onde a reforma urbana não chegou.....	97
3.1.3. A política urbana local à luz do cenário nacional: MCMV, PAC e Copa do Mundo.....	107
3.2. O PDC 2015: O PLANO E O PROCESSO PARTICIPATIVO.....	113
3.2.1. As etapas do processo de revisão: espaços participativos e tramitação do PDC.....	116
3.2.2. Plano Diretor, técnica e participação: uma reflexão sobre formas e formalismos	126
3.2.3. O PDC-2015: avanços e continuidades.....	131
3.3. CONCLUSÃO.....	138
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	140
REFERÊNCIAS.....	144
APÊNDICE	153

INTRODUÇÃO

A institucionalização legal do planejamento urbano no Brasil se deu pela primeira vez, em nível federal, pelas diretrizes expressas pela política de desenvolvimento urbano previstas no Plano Nacional de Desenvolvimento de 1974 (Lei Federal 6.151/1974). Nesse período, apesar do planejamento urbano ter se disseminado com o discurso da tecnicidade e da neutralidade, sua marca foi uma acentuada ineficácia. A associação ao autoritarismo da Ditadura Militar na administração pública durante o período resultou em um balanço negativo sobre a experiência de planejamento urbano fundada sobre os planos. Os movimentos sociais ligados à agenda da reforma urbana denunciavam os documentos por terem se constituído como diplomas meramente formais, incapazes de fornecer soluções para os problemas reais das cidades, notadamente a desigualdade territorial.

Apesar de tal histórico, a centralidade do planejamento urbano e dos planos diretores foi albergada pela nova normatividade urbanística no Brasil, inaugurada pela Constituição Federal de 1988 e consolidada pelo Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Com a nova legislação, os planos diretores foram requalificados a partir de uma sistemática normativa voltada (em tese) ao enfrentamento dos problemas históricos das cidades brasileiras.

A tônica geral da proposta plasmada na Constituição e no Estatuto da Cidade é a construção da intervenção pública sobre o espaço com caráter redistributivo e democrático, por meio da regulação do uso e ocupação do solo urbano, pelo condicionamento da propriedade privada urbana ao cumprimento de sua função social e por fim, pela reapropriação pública de ganhos imobiliários decorrentes de sua intervenção (captura de mais-valias urbanas). Estipulou-se, para tanto, que caberia ao Poder Público Municipal, mediante o plano diretor, a orientação do planejamento urbano, a aplicação dos instrumentos previstos na legislação federal, bem como a definição da função social da propriedade urbana.

Com o Estatuto da Cidade de 2001, os planos diretores passaram a ser obrigatórios em todos os municípios com população superior a 20.000 habitantes, devendo ser revisado periodicamente com frequência não superior a 10 anos (artigo 40, §3º) com uso de expedientes participativos. Sua elaboração e fiscalização passaram a ter de integrar necessariamente a participação da população e

associações representativas, na forma de debates e audiências públicas (artigo 40, §4º).

As experiências posteriores ao Estatuto da Cidade expressam a permanência de modelos diversos, com diferentes níveis de executividade e com diferentes escopos, a depender da forma e dos conteúdos dos planos locais. Resta por ser afirmado assim, em que medida a refundação do planejamento urbano e do plano diretor sobre novas bases requalificaram de fato as experiências municipais. Isso porque, apesar da incidência dos novos crivos legais, as práticas advindas das experiências pretéritas, bem como novas vertentes de pensamentos sobre as cidades e sua gestão, como o planejamento estratégico, seguem lado a lado, conformando experiências locais únicas. Ou seja, na experiência recente de planejamento e gestão urbana há uma simultaneidade de novas e velhas práticas da política urbana.

Os reflexos dessa nova sistemática, bem como seus atritos com outros fatores que influenciam a ordenação das cidades só poderão ser bem analisados na esfera local, onde a política urbana se efetiva. Nesse sentido, a experiência de planejamento urbano de Curitiba é de especial interesse, levando-se em consideração sua projeção nacional e internacional. A cidade é considerada modelo em planejamento urbano, não apenas pelo conteúdo e traços particulares de seu projeto urbanístico, mas também, por ser apresentada como experiência de planejamento eficiente, em um quadro geral de inoperância.

Desse modo, considerando a **tradição do planejamento no Brasil e Curitiba**, a **agenda da reforma urbana** e o e os ideários do **planejamento estratégico**, busca-se, a partir do estudo de caso local, apontar as continuidades e descontinuidades do planejamento urbano em Curitiba tomando como base a formulação e as revisões do plano diretor da cidade.

1. OBJETO, MÉTODO E CONTEXTO

Inicialmente, o projeto apresentado para a presente dissertação propunha a elaboração de um diagnóstico sobre a efetividade do Plano Diretor de Curitiba - PDC (Lei 11.266/04) como instrumento orientador da política urbana durante o período 2004-2014, bem como uma análise das alterações trazidas pela recente revisão do diploma ocorrida entre 2014-2015 e de sua adequação à disciplina jurídica estabelecida pelo Estatuto da Cidade. A questão de fundo residia na análise da dinâmica da incorporação da nova regulação proposta pela Constituição Federal – CF e pelo Estatuto da Cidade - EC, marcada pela ideia de participação e pela função social da propriedade (princípio redistributivo), sobre o planejamento urbano municipal. Ou seja, o estudo se daria em três momentos: 1) a incorporação do marco federal pelo plano diretor local; 2) a efetividade na aplicação do plano (2004-2015); 3) as mudanças trazidas pela revisão da legislação levada a cabo entre 2014-2015. Nesse sentido, os critérios propostos para a análise da efetividade, considerada aqui como a capacidade de produzir efeitos, foram:

- a) A capacidade do PDC 2004 para orientar as demais leis de planejamento urbano (leis orçamentárias, uso e ocupação do solo, zoneamento, planos setoriais) a partir da verificação da coerência entre objetivos e prescrições;
- b) A executividade dos instrumentos tributários, financeiros, jurídicos e políticos previstos em seu texto (se foram utilizados diretamente, por legislação posterior, ou se restaram inutilizados);
- c) Iniciativas de resolução dos problemas indicados pelo diagnóstico e objetivos do Plano por políticas públicas específicas.

Ao longo da pesquisa, concluída a etapa da análise da incorporação dos novos marcos normativos federais ao Plano Diretor de Curitiba - PDC¹, constatou-se, a partir da própria redação da Lei Municipal 11.266/2004, que ao menos formalmente, a

¹ Ao referir-se a Plano Diretor de Curitiba, utilizaremos a abreviatura PDC, seguida da indicação do ano de promulgação da lei. Assim, temos o PDC-1966, correspondente à primeira versão do diploma, o PDC-2004 e o PDC-2015, correspondentes aos diplomas resultantes das revisões pós-Estatuto da Cidade.

legislação federal (seus procedimentos participativos e novos institutos jurídicos) foram incorporados pelo diploma de planejamento local. No entanto, observando-se o conteúdo do PDC-2004, os critérios apontados nos itens “a” e “c” como indicadores de efetividade demonstraram-se implausíveis. Isso porque: 1) o Plano Diretor contém prescrições majoritariamente genéricas, há pouco ou quase nenhuma indicação objetiva (verificável), como, por exemplo, a indicação de áreas prioritárias de investimento, obras ou a implementação de políticas públicas específicas. Inclusive, constata-se diretrizes de políticas públicas para áreas que não são próprias do campo urbanístico, como educação e saúde; 2) além dos enunciados de princípios e objetivos gerais, o plano alberga mais de uma dezena de instrumentos de política urbana prescritos pelo Estatuto da Cidade, no entanto, apenas dois deles foram regulamentados e aplicados; 3) e por fim, a legislação do zoneamento, que implica diretamente na ordenação do território, com reverberações diretas sobre o valor e mercado de terras, é datada de 2001 (ou seja, o zoneamento, que deveria basear-se no PDC, é anterior ao próprio plano).

Como será exposto no terceiro capítulo, a partir do alto grau de generalidade do plano e sua orientação sobre inúmeras matérias, observou-se que a verificação de sua efetividade e resultados práticos (orientação da política urbana local) seria tarefa dificilmente realizada. Assim, dentro do propósito inicialmente apresentado, a análise se reduziria à verificação da utilização dos novos instrumentos urbanos propostos pelo Estatuto da Cidade e da definição/indefinição da função social da propriedade. Além disso, proceder à análise da efetividade dos planos diretores apenas sob a perspectiva da legislação federal, considerando a incidência de outros campos, tradições e ideários sobre sua conformação, seria limitar demasiadamente a compreensão do PDC e da prática de planejamento urbano da cidade.

Assim, operou-se um deslocamento do objeto, se inicialmente o objetivo era medir a incorporação dos marcos normativos federais e a efetividade do próprio PDC em seu período de vigência, ao longo do período de pesquisa bibliográfica e do acompanhamento empírico do processo de revisão do PDC-2004, foi constatada a influência de outros grandes programas/ideários de construção e gestão das cidades na experiência local. Além disso, a constatação da baixa efetividade do PDC no que toca a aplicação das novas disposições legais do direito urbanístico não explica as razões de tal inoperância. Como poderia a experiência de planejamento urbano de Curitiba, marcada pela efetividade e sucesso de seu plano diretor fosse tão inoperante

quanto a aplicação dos novos instrumentos de política urbana dispostos pela legislação federal? Com tal pergunta em vista, buscou-se, a partir da análise do desenvolvimento do PDC (1966-2004-2015), de seus processos de elaboração e revisão, analisar os fatores endógenos e exógenos ao plano que ditaram a efetividade ou inoperância do diploma nesse período.

Assim, considerando o que ora passa a chamar-se como três campos programáticos para as cidades – a 1) **tradição de planejamento urbano precedente**, a 2) **agenda da reforma urbana** e 3) o **planejamento estratégico** - buscou-se, a partir da análise do caso de Curitiba, identificar os reflexos, continuidades e descontinuidades desses três programas ou tendências sobre os diplomas legais de planejamento urbano local.

Certamente, a experiência de planejamento urbano não se resume apenas aos três campos elencados, mas são essas as principais tendências das teorias e práticas que incidiram sobre a legislação federal e local, ao que se pode aferir dos textos legais. Por fim, considerando a recente conclusão do processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba (atualmente Lei Municipal 14.771/2015), volta-se o olhar para o processo participativo, como eixo transversal nas discussões sobre o governo das cidades desde o processo de democratização brasileiro.

O primeiro capítulo é voltado ao delineamento dos cenários teóricos e históricos que subjazem à análise proposta. O segundo apresenta o histórico da experiência local de Curitiba em planejamento urbano, remontando ao processo de formulação e implementação do primeiro plano diretor da cidade, de 1966. O terceiro capítulo e último capítulo analisa as mudanças introduzidas pelas revisões do diploma após a aprovação do Estatuto da Cidade - EC, em 2004 e 2015.

No que toca à metodologia, o trabalho se apresenta como estudo de caso descritivo, empírico e analítico. A escolha deste método, com estudo de caso, permite, nas palavras de Robert K. Yin, “uma investigação para se preservar as características holísticas e significativas dos eventos da vida real” (YIN, 2001, p. 21).

[Trata-se de uma] investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos. [...] A investigação do estudo de caso enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, e, como resultado, baseia-se em várias fontes de evidências, com os dados precisando convergir em um formato de triângulo, e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta de dados (YIN, 2001, p. 32-33)

Dessas definições, temos que o presente trabalho toma como caso o Plano Diretor de Curitiba - PDC, abrangendo seus três momentos fundamentais: a formulação em 1966 e suas posteriores revisões em 2004 e 2015, analisadas dentro do contexto político-jurídico nacional e local.

Em um primeiro momento de colocação e contextualização do problema, se lança mão da revisão bibliográfica para a delimitação dos aspectos históricos e teóricos necessários à análise da experiência local, bem como para a descrição e explanação da trajetória do planejamento urbano em Curitiba. Feita tal contextualização, a pesquisa consiste majoritariamente na análise das revisões do PDC de 2004 e 2015. Para tanto, além da revisão bibliográfica, laçou-se mão de materiais e fontes diversas, destacando-se: os próprios textos legais, matérias jornalísticas, materiais instrutivos ao processo participativo produzidos pelo Município, manifestações e produções oficiais do Poder Público Municipal, atas das audiências públicas e registros de contribuições, textos das comissões, emendas e vetos do processo legislativo.

Exposta sinteticamente a proposta de pesquisa, a reflexão metodológica oportunizada centra-se sobre duas questões: as premissas e o local de fala que antecedem a própria definição do objeto e as tensões entre a generalização e as particularidades no estudo de caso.

Mesmo considerando a ausência de uma linha nítida de separação entre a pesquisa qualitativa e quantitativa, como a pesquisa em questão gira em torno da temática do processo participativo e decisório sobre política urbana, muitos aspectos são dificilmente quantificados, considerando-se, portanto, que a proposta segue por uma esteira mais propriamente qualitativa. As problemáticas apresentadas, que partem inicialmente da percepção da pesquisadora como observadora do processo são assim motivadas, em grande medida, subjetivamente.

O acompanhamento do processo de revisão do plano diretor se deu a partir de três espaços diversos: no projeto de extensão universitária Cidade em Debate, da faculdade de direito da UFPR, em estágio junto à Promotoria de Habitação e Urbanismo e ao Centro de Apoio às Promotorias de Habitação e Urbanismo – CAOP/MP-PR; e por fim, com a participação na Frente Mobiliza pelo Plano Diretor Participativo, como integrante de uma organização da sociedade civil, o Instituto Democracia Popular - IDP. A Frente Mobiliza consiste em uma reunião de ativistas e entidades voltadas às causas urbanas, que acompanhou o processo de revisão do

plano diretor, incidindo com inúmeras contribuições, a partir da perspectiva da reforma urbana.

Nesse sentido, o olhar e as questões que se colocam sobre o objeto de pesquisa são inevitavelmente influenciadas por tais experiências. Em alguma medida, a pesquisa opera a partir de juízos de valor quanto à conformação territorial das grandes cidades brasileiras, de acentuada desigualdade, e quanto à legislação federal (Constituição e Estatuto das Cidades), considerada como uma legislação positiva. Tais questões geram uma cautela especial, a fim de que os resultados da pesquisa sejam efetivamente construídos a partir do material analisado. Do mesmo modo, apesar da subjetividade do autor estar sempre presente na definição do próprio objeto de estudo, a fim de resguardar a objetividade do trabalho, não se buscou produzir a defesa de um programa jurídico para as cidades, mas sim, a partir do olhar do campo do direito, aventar lacunas e tendências na regulação e gestão das cidades brasileiras a partir do caso de Curitiba.

Por fim, tratando-se de um estudo de caso, é possível questionar em que medida as conclusões sobre a experiência local podem ser generalizáveis. Ou seja, em que medida as conclusões sobre efetividade da legislação local e da qualidade do processo participativo podem servir a uma reflexão dentro do quadro mais amplo do direito urbanístico e do direito à cidade?

Evidentemente, a experiência local será marcada por particularidades que não podem ser transferidas a outros cenários. E tratando-se de planejamento urbano, que se operacionaliza no território, há sempre uma vinculação necessária ao espaço, portanto, sempre se trata de uma experiência local. Dito isso, apesar das particularidades, é a partir do caso concreto que podemos analisar a efetivação dos dispositivos legais e assim, problematizar e complexificar as premissas gerais das quais partimos.

1.1. TRADIÇÃO E NOVOS OLHARES: DIFERENTES PROGRAMAS PARA AS CIDADES

Feitas as considerações introdutórias, nesse tópico explana-se o contexto histórico e teórico do qual partimos para avançar para experiência local de Curitiba.

Com a expansão do fenômeno da urbanização e a premência com que os problemas urbanos interpelam a vida das sociedades modernas, acumulam-se

diversos pensamentos e teorizações sobre as cidades, desde pensadores ditos pós-modernos ou culturalistas, dentre os quais destaca-se Jane Jacobs; pensadores propriamente liberais, destacando-se Saskia Sassem; e marxistas de diferentes matizes como Henri Lefebvre e David Harvey². Estas formulações abordam aspectos mais gerais sobre o desenvolvimento urbano, na maioria das vezes baseados na análise de cidades na Europa e nos Estados Unidos. Para nosso estudo, entretanto, apesar de tais formulações sobre as cidades e proposições para sua construção, gestão e planejamento, quando se analisa particularmente o caso de Curitiba, é importante levar em conta três influências fundamentais do processo de urbanização no Brasil, especialmente após meados dos anos 1960 e 1970: 1) a própria tradição de planejamento local, fundada no contexto da Ditadura Militar, de traços tecnocráticos; 2) as novas formulações para as cidades globais, destacando-se o planejamento estratégico de cunho liberal; 3) e por fim, a agenda da Reforma Urbana, posto que incorporada pela legislação urbanística federal. Trata-se de três grandes campos nos quais podemos distinguir concepções próprias sobre as cidades e práticas de planejamento diferentes. Serão abordados a seguir, com mais detalhes, estes três aspectos.

1.1.1. Modernização e técnica: a introdução do planejamento urbano no Brasil

No Brasil, é apenas ao final do século XIX que se constata uma aceleração do fenômeno da urbanização, principalmente pela implantação de infraestrutura decorrente da modernização do país - estradas de ferro, meios de comunicação, melhorias na infraestrutura em geral que visavam ao incremento da logística para a circulação comercial (SANTOS, 2005). Novo impulso de urbanização acontece a partir da década de 1930, com a emergência de novas condições políticas e institucionais do governo Vargas. Trata-se do período varguista, de orientação desenvolvimentista nacional, especialmente durante o Estado Novo, quando indústria recebe novo impulso pela valorização do mercado interno e por incentivos do poder público. Depois, nas décadas de 1940 e 1950, a industrialização consolida-se como fator

² As obras referência de tais autores são, respectivamente: Vida e Morte de Grandes Cidades de 1961 (JACOBS, 2009); A Cidade Global de 1991 (SASSEM, 1991); O Direito à Cidade de 1968 (LEFEBVRE, 2001); Condição Pós-Moderna de 1989 (HARVEY, 2004).

fundamental da urbanização, estabelecendo novas relações sociais e novas necessidades urbanas. Ainda na esteira de Milton Santos:

sua ampla significação [da industrialização], como processo social complexo, que tanto inclui a formação de um mercado nacional, quanto os esforços de equipamento do território para torná-lo integrado, como a expansão do consumo em formas diversas, o que impulsiona a vida de relações (leia-se terceirização) e ativa o próprio processo de urbanização (SANTOS, 2005, p. 30).

Num intenso processo de progressão demográfica, entre 1940 e 1980, inverteu-se a proporção entre população rural e urbana no Brasil e a urbanização deixa de ser um fenômeno fragmentado no território e passa a generalizar-se. Na década de 1940 a população urbana fora contabilizada em 10.891.000 pessoas e em 1991 em 115.700.000 (um acréscimo de mais de cem milhões), tendo o auge da migração acontecido entre as décadas de 1960 e 1990 (SANTOS, 2005; IBGE, 2010).

As primeiras e pontuais intervenções conhecidas como reformas urbanas ocorreram ainda no final do Século XIX e início do Século XX, tendo como característica o fator da parcialidade no olhar sobre o território, que culminou em sua segregação. A intensificação da urbanização com a expansão e consolidação das cidades passam a estar não apenas objetivamente, mas também simbolicamente conectadas à ideia de modernização conservadora e elitista. Raquel Rolnik aponta um padrão na urbanização brasileira desde seu início como “o modelo de urbanização de desenvolvimento urbano adotado, basicamente privou as faixas de menor renda da população de condições básicas de urbanidade e de inserção efetiva à cidade” (ROLNIK, 2010, p. 32). A partir da segunda metade do século XIX, destacam-se as reformas operadas no Rio de Janeiro, Manaus, Porto Alegre, Belém, Curitiba, Santos, Recife e São Paulo, voltadas à implantação de saneamento e ao embelezamento dos setores centrais das cidades (MARICATO, 2000b, p. 22). As concepções de urbanismo por trás de tais reformas estavam intimamente conectadas às ideias da higienização e do melhoramento paisagístico, com pretensões científicas e forte influência da experiência europeia, da qual o Plano do Barão Haussmann em Paris notabilizou-se (VILLAÇA, 2001). Conforme Luís Cesar de Queiroz Ribeiro:

Ao longo da primeira República o padrão de intervenção na cidade se dá através dos chamados planos de melhoramentos, embelezamento e expansão’ que não configuram exatamente um modelo de plano urbanístico, já que em geral não consideram a cidade em sua totalidade, mas apenas se dedicam a intervenções localizadas (Pereira Passos) ou setoriais (Plano de Avenidas). Apenas na década de 20, têm início os debates sobre a

necessidade da introdução do urbanismo no Brasil, principalmente na imprensa especializada, culminando com o convite de Alfred Agache para elaborar o plano do Rio de Janeiro (RIBEIRO, 2001, p. 141).

O escopo de tais intervenções era fundado, sobretudo, na ânsia de forjar-se uma nova imagem da cidade, em coadunação com os modelos estéticos do urbanismo europeu. Porém, a proposta de modernização imagético-urbana era restrita a áreas centrais das cidades, tendo culminado inclusive, em processos de literal expulsão da população mais pobre de áreas centrais para localizações mais longínquas e menos servidas pelos equipamentos urbanos³ (VILLAÇA, 2001). Note-se que tal tipo de intervenção urbana não constitui uma prática generalizada do urbanismo no país, tendo se concentrado sobre capitais. Nessa esteira, Queiroz Ribeiro aponta que:

ao produzir uma intervenção orientada por um projeto de modernização material e simbólico da cidade pensado à luz da cidade europeia, o urbanismo do início do século contém a aceitação tácita da exclusão social de tudo que lhe parece a negação desta modernidade (RIBEIRO, 2001, p. 143).

Tem-se então, que o espaço público constituído por projetos viários, praças, centros comerciais e administrativos é marcado pelo acesso diferenciado pelas classes sociais.

O urbanismo, tomado aqui pela acepção da intervenção pública na construção do espaço, passa a ter caráter um pouco mais sistemático por volta da década de 1930, com o início do projeto político modernizante de Getúlio Vargas. É nesse período que surgem as primeiras propostas de planos urbanísticos que consideram a totalidade das cidades. Assim, a partir da década de 1930, a eficiência, a ciência e a técnica começam a substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento (MARICATO, 2000a). Entra em cena a técnica de zoneamento e de regulação do uso e ocupação do solo, a partir de critérios funcionais (VILLAÇA, 2001).

A tônica do urbanismo moderno, preponderante no século XX, que refletiu nesse período, é a racionalidade. Toma-se como problema, não a urbanização da sociedade, mas sim, a irracionalidade desse processo. As ideias do urbanismo racional-compreensivo surgem a partir do quadro da crise das metrópoles industriais europeias, mas no contexto brasileiro, de raízes coloniais e conformação ainda frágil da identidade nacional, as ideias do urbanismo e da racionalização e ordenação das

³ Exemplo notório desse padrão fora a reforma operada no Rio de Janeiro por Pereira Passos. Nesse sentido, consultar SEVCENKO, 2010.

idades sofreram a incidência do propósito construção identitária da nação, vinculando-se intrinsecamente ao propósito da modernização do país.

Em que pesem diversas correntes dentro da proposta do urbanismo moderno de caráter racionalista, a predominância foi da corrente capitaneada por Le Cobusier⁴ e teve como símbolo máximo a construção da capital federal, Brasília. A técnica de maior relevância do período foi a do zoneamento por funções da cidade como princípio ordenador. Conforme Monte-Mór, “no limite, buscava-se impor à divisão social na cidade a hierarquia, rigidez e lógica da divisão técnica do trabalho na fábrica” (MONTE-MÓR, 2006, p. 68).

Desde então, a técnica do zoneamento funcional tornou-se por muito tempo sinônimo de planejamento. Sua concepção tecnocrática coadunou-se ainda com o ideário centralizador de desenvolvimento brasileiro. Nesse sentido, Marcelo Lopes de Souza destaca que:

Na verdade, aquilo que do Urbanismo modernista sobreviveu e resiste até hoje na prática de planejamento nos mais diferentes países não é tanto sua estética, mas sim o espírito funcionalista de zoneamento do uso do solo. Além do mais, a ideia-força central do Urbanismo modernista, a modernização da cidade, é, ao mesmo tempo, embora de modo não tão evidente ou ruidoso, a ideia-força central do ‘planejamento físico territorial’ clássico em geral, o mesmo aplicando-se às demais ideias-força como ordem e racionalidade. (SOUZA, 2002, p. 131).

Os diplomas de zoneamento informam ainda a maioria dos planos urbanos brasileiros, de forma que tal técnica é a herança incontestada do período em termos de instrumental jurídico. Doutro modo, em termos de concepção subjacente à prática do planejamento urbano, indica-se a persistência do positivismo moderno e a ênfase sobre a neutralidade (MARICATO, 2001).

No período já se utilizava pontualmente o instrumento do plano urbanístico, que encontrava então diversas denominações (p.ex. Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico), porém tais planos não possuíam eficácia e não eram cumpridos, de modo que não representavam a direção efetivamente tomada pela intervenção pública (MARICATO, 2000a).

⁴ Le Cobusier fora a grande personalidade do urbanismo moderno, sintetizado pelo documento da Carta de Atenas, formulado a partir de debates do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM). Entre os preceitos da Carta destacam-se o planejamento regional e intra-urbano, a submissão do solo urbano a interesses coletivos, a industrialização de componentes e construção padronizada, a limitação do tamanho e densidade das cidades e a edificação em meio ao verde contínuo, todos esses elementos baseados na técnica de zoneamento por funções (MATIELLO, 2006).

Com o advento da Ditadura Militar em 1964, a abordagem dos problemas urbanos passa a ser mais acentuadamente econômica, encontrando como resposta pública o discurso do desenvolvimentismo, ainda que reforçados os traços do objetivismo tecnocrático e da modernização conservadora. Nesse período, o urbano como tema (e problema) passa a ocupar definitivamente uma agenda do governo, sendo dois os novos elementos de destaque: a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH e do Sistema Financeiro de Habitação – FNH em 1964; e a institucionalização do planejamento urbano.

Pelo BNH, o mercado imobiliário cresceu e consolidou-se. A atuação do Banco se dava pela disponibilização de crédito a juros subsidiados para implantação de redes de água e esgoto e de construção de moradias populares e casas e apartamentos para as classes média e alta (MARICATO, 2012). O direcionamento de recursos financeiros para o mercado imobiliário, em uma escala inédita, provocou mudanças no perfil das grandes cidades pela verticalização do ambiente, no mercado fundiário e suas cadeias produtivas (MARICATO, 2000b). Ainda sobre o BNH, Raquel Rolnik assevera que:

Criado após o golpe militar de 1964, sua criação era uma resposta do governo militar à forte crise de moradia presente no país buscando, por um lado, angariar apoio entre as massas populares urbanas, e, por outro, criar uma política permanente de financiamento capaz de estruturar em moldes capitalistas o setor de construção civil habitacional, objetivo que acabou por prevalecer. [...] O BNH passou a concentrar não apenas o financiamento, mas também toda a atividade de planejamento do desenvolvimento urbano no âmbito federal, consubstanciada em metas quantitativas de produção nos setores de habitação e saneamento. (ROLNIK, 2010, p. 33).

Assim, apesar do acréscimo inédito da produção habitacional, como a classe média consistiu no público priorizado pela política de financiamento, a população mais vulnerável economicamente continuou à margem do mercado imobiliário legal⁵. Sobre o aspecto qualitativo, a territorialização da habitação popular também foi desfavorecida, restando em localizações que reiteravam a precariedade. Conforme Milton Santos:

Os conjuntos residenciais, levantados com recursos públicos – mas por firmas privadas – para classes médias baixas e pobres, situam-se quase invariavelmente nas periferias urbanas, a pretexto dos preços mais acessíveis dos terrenos, levando, quando havia pressões, a extensões dos

⁵ Nesse sentido concluem os estudos “Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria” de Nabil Bonduki e “A Política Habitacional Brasileira: verso e reverso” de Maria Ozanira da Silva (BONDUKI, 1998; SILVA, 1989).

serviços públicos, custeados, também, com os mesmos recursos. É desse modo que o BHN contribui para agravar a tendência ao espraiamento das cidades e para estimular a especulação imobiliária (SANTOS, 2005, p. 124).

O resultado de tal política, em conformidade com o modelo econômico em curso, fora o equipamento das grandes cidades, que renovou seu estoque de infraestrutura para atividades modernas e o financiamento da construção de casas e apartamentos, sobretudo para a classe média. Por seu turno, a construção habitacional para camadas populares da população corroborou com a segmentação do espaço urbano em periferia e centro, ao situar tais conjuntos habitacionais nas áreas periféricas e distantes (e menos providas das benesses urbanas), em razão do preço mais baixo dos terrenos.

O outro aspecto relevante no que toca a política urbana do período fora a institucionalização legal do planejamento urbano pelas diretrizes da política de desenvolvimento urbano prevista no Plano Nacional de Desenvolvimento de 1974 (Lei Federal 6.151/1974). O plano continha o diagnóstico de que havia então um crescimento acelerado da população pelo êxodo rural em curso, bem a concentração desproporcional nas metrópoles, notadamente em São Paulo e no Rio de Janeiro. Dentre as orientações, destaca-se a instituição das regiões metropolitanas e o direcionamento de investimentos para o planejamento regional e local. A implementação da política nacional de desenvolvimento urbano ficou à cargo da Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios, que administrava o Fundo de Participação dos Municípios, e do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFAU, responsável pelo Fundo de Financiamento ao Planejamento.

Neste período, o planejamento urbano obteve grande prestígio, ainda que fosse marcado por uma acentuada ineficácia. Os planos diretores se multiplicavam, mas sem garantir um rumo adequado para o crescimento das cidades. [...] a aplicação destes planos a uma parte das cidades ignorou as condições de assentamento e as necessidades de grande maioria da população urbana, relegada à ocupação ilegal e clandestina das encostas e baixadas das periferias ou, em menor escala, aos cortiços em áreas centrais abandonadas. Inúmeros estudos e planos diretores tiveram as gavetas como destino (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 9).

A propagação da instituição de planos diretores de desenvolvimento urbano aconteceu pela necessidade de acessar recursos federais condicionados à existência de tal diploma. A partir desse propósito, os planos não se prestavam a conduzir de fato uma política global de planejamento urbano da cidade, servindo como documentos acessórios para a justificativa de investimentos setoriais. Tratava-se

assim, de planos com grande enfoque técnico, mas sem permeabilidade com a realidade das cidades. Persistiu assim, a tradição de sua não efetividade (ROLNIK, 2010; MARICATO, 2000a).

Nesse tópico, ressalva-se ainda, a proposta de periodização de Flávio Villaça, que congrega o período de 1930 a 1992 em uma única fase de planejamento, de caráter modernizante, técnico e vinculado à cultura dos planos. Nessa grande fase, o autor indica três subperíodos o primeiro de 1930 ao Golpe Militar, e os subperíodos de 1965-1971 e de 1971-1992. No primeiro observa-se a popularização dos “super-planos” e do planejamento integrado, que inseriam o projeto de urbanização dentro da estratégia de desenvolvimento, enquanto no segundo, houve um direcionamento progressivo à generalidade, marcados por objetivos, princípios e diretrizes. No entanto, ambos os subperíodos guardam a similitude da vinculação à técnica e da inoperância (VILLAÇA, 2001).

No que toca à questão habitacional, o Banco e o Sistema Nacional de Habitação - BHN e FNH foram extintos em 1986 e seu espólio assumido pela Caixa Econômica Federal. Depois disso, inexistiu no Brasil órgão específico, da administração pública federal, voltado às questões urbanas nem à política habitacional, até a criação do Ministério das Cidades em 2003. Desse modo, destacam-se como grandes heranças do período narrado, a institucionalização do planejamento por meio dos grandes planos (diplomas normativos) e a vinculação da produção da cidade ao ideário da técnica, da racionalização e da modernização.

1.1.2. Grandes cidades e novos sujeitos: a construção da agenda da reforma urbana

No que toca ao histórico do planejamento urbano no Brasil, no fim do período do regime militar, emerge a agenda da reforma urbana a partir do campo dos movimentos sociais urbanos, agenda esta que veio a ser incorporada pelo arcabouço legal urbanístico federal hoje em vigor.

Ao final da década de 1960, no contexto de aceleração da urbanização e assim, dos problemas das cidades, a agenda da reforma urbana foi forjada a partir de novas demandas vinculadas a três elementos centrais no processo de urbanização brasileiro: a grande proporção da informalidade na ocupação do espaço urbano; as práticas especulativas com a terra e os consequenciais impeditivos para seu acesso;

e por fim, a política local marcada pelos interesses privados e das grandes firmas (MARICATO, 2012; SANTOS, 2005; VILLAÇA, 2001).

Para Orlando Santos Jr., a cidade brasileira aparece como “a expressão de uma estrutura social dualizada entre ricos e pobres, entre cidadãos e não-cidadãos”. (SANTOS JR., 2007, p. 16). Ao falar sobre a falta de comprometimento dos consecutivos governos com a realidade concreta das cidades brasileiras, Ermínia Maricato aduz que se trata de um urbanismo (compreendido como planejamento e regulação urbanística) marcado por “ideias fora do lugar”. Nas palavras da autora:

Podemos dizer que se trata de ideia fora do lugar porque, pretensamente, a ordem se refere a todos os indivíduos, de acordo com os princípios do modernismo ou da racionalidade burguesa. Mas também podemos dizer que as ideias estão no lugar por isso mesmo: porque elas se aplicam a uma parcela da sociedade reafirmando e reproduzindo desigualdades e privilégios. Para a cidade ilegal não há planos, nem ordem. Aliás, ela não é conhecida em suas dimensões e características. Trata-se de um lugar fora das ideias. (MARICATO, 2000a, p.123)

Em outra perspectiva, o termo *metrópole corporativa* foi cunhado por Milton Santos para descrever o modelo de urbanização e de intervenção pública sobre as grandes cidades no Brasil. Segundo o autor, no modelo corporativo o Estado utiliza seus recursos para a animação de atividades econômicas hegemônicas. O aparato estatal volta-se assim, para a solução dos problemas das grandes firmas e considera as demandas sociais residualmente (SANTOS, 2009).

O corporativismo se expressou no decorrer do desenvolvimento da urbanização e modernização da sociedade, com a necessidade de integração dos transportes e das comunicações para a expansão de atividades agrícolas e industriais, quando o mercado gerado pelas novas necessidades urbanas passa a ampliar-se cada vez mais sob o comando concentrado de firmas internacionais. Conforme Milton Santos,

Tal conjunto, formado pelas novas condições materiais e pelas novas relações sociais, cria as condições de operações de grandes empresas, nacionais e estrangeiras, que agem na esfera da produção, da circulação e do consumo, e cujo papel, direto ou por intermediário do poder público, no processo de urbanização e na reformulação das estruturas urbanas, sobretudo das grandes cidades, permite falar de urbanização corporativa ou de cidades corporativas (SANTOS, 2005, P. 117).

É notoriamente conhecida a capacidade das grandes firmas de pressão e lobby sobre as decisões do poder público. Porém, na conformação das cidades, tal percepção não é tão imediata. A influência de tais firmas na conformação da

urbanização brasileira se dá na medida em que se considera que o território não é apenas cenário do jogo econômico, mas sim um fator determinante. A escolha de infraestruturas, bem como sua localização são de extrema relevância para atividades econômicas e para a competição entre as cidades. Por outro lado, as atividades não-hegemônicas foram deixadas à “espontaneidade do mercado”, e os interesses das maiorias sociais tratados de forma residual. Nesse sentido fala-se em *urbanização corporativa*, situação na qual o esforço do equipamento público se dá em favor das empresas hegemônicas, preterindo-se a produção de serviços sociais e a consecução do bem-estar coletivo (SANTOS, 2009).

Trata-se, portanto, de um modelo que privou as faixas da população com menor renda da inserção efetiva na cidade. De acordo com o Censo 2010, realizado pelo IBGE, estima-se que no Brasil existam 3.224.529 domicílios ocupados que se encontram em aglomerados subnormais⁶. Assim, o mercado informal constituiu-se na alternativa possível frente ao quadro do mercado legal, que não oferece opções acessíveis às faixas mais empobrecidas da população.

Dentro da problemática da informalidade e do manejo da política fundiária, é preciso ressaltar que o próprio Estado atua na criação da escassez, ao estimular direta ou indiretamente o modelo espraiado das cidades⁷ e a ocupação irregular das áreas periféricas, bem como pelo investimento seletivo no espaço urbano. Para o setor da cidade ilegal, a informalidade faz com que as demandas provenientes desses espaços sejam atendidas seletivamente e de maneira intermediada, de modo a favorecer relações clientelistas de poder. A ilegalidade é, portanto, funcional em dois sentidos: para atender a demanda dos setores não contemplados pelo mercado imobiliário legal e para a aplicação arbitrária da lei.

⁶Compreende-se por conglomerados subnormais: o Conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa (IBGE, 2010, P.18).

⁷ O modelo espacial que subjaz ao corporativismo da intervenção pública é o de *crescimento espraiado* das cidades, que é causa e é efeito da especulação imobiliária. Isso quer dizer que as cidades ocupam vastas superfícies entremeadas de vazios, que somado ao processo de implantação diferencial de serviços públicos e infraestrutura, conforma um modelo centro-periferia, marcado pela transformação seletiva dos lugares. O perímetro urbano, dessa maneira, se estende de forma desnecessária, vez que há ociosidade de terras já dotadas de infraestrutura.

Conforme Milton Santos, o mecanismo de crescimento urbano torna-se, assim, um alimentador da especulação, e a inversão pública contribui para que assim seja (SANTOS, 2009).

Dessa forma, compreende-se que a gestão das grandes cidades brasileiras, ainda que escamoteada pelo discurso técnico, foi marcada pela influência desigual de setores da sociedade, havendo a prevalência de atores privados, caracterizados por Milton Santos como firmas hegemônicas. Enquanto firmas privadas possuíam acesso às instâncias da administração pública responsáveis pelo desenvolvimento urbano e a possibilidade de negociar seus interesses, incidindo sobre a própria conformação da legalidade, o setor da população relegado às áreas periféricas não tinha o mesmo acesso, limitados pelo status de ilegalidade de suas moradias. Esses últimos estariam fadados às relações clientelistas como canal de interlocução com o poder público (MARICATO, 2001).

Nesse sentido, os três aspectos considerados fundamentais no modelo de urbanização brasileiro podem ser sintetizados pela informalidade na produção da moradia e na ocupação do solo; as práticas especulativas com a terra; e a política urbana marcada pelos interesses privados das grandes firmas. A constatação desses três elementos constitutivos do processo de urbanização brasileiro forneceu o diagnóstico dos problemas a serem enfrentados por uma política urbana nacional.

A proposição que correspondeu a tal diagnóstico foi a da Reforma Urbana, elaborado pelo Movimento Nacional pela Reforma urbana - MNRU. Na década de 1970 e 1980, assistimos à emergência da questão urbana como resultado da ação e debate de movimentos sociais, especialmente de moradia, que contribuíram para formulação da necessidade de uma reforma urbana para a resolução dos problemas das cidades. A crítica sistemática do processo de urbanização relacionou-se diretamente à crítica do projeto nacional-desenvolvimentista, de Vargas até a década de 1980, passando pelo período militar. Com a redemocratização, tal formulação adquire novo fôlego pelas influências das lutas sociais urbanas ligadas a extensão de serviços públicos e incorporação de demandas populares na agenda política municipal (SAULE JR. & UZZO, 2010).

As inúmeras demandas relacionadas às desigualdades geradas pelo processo de urbanização foram traduzidas então pela proposição da reforma urbana. Conforme Queiroz Ribeiro, a agenda esboçada por movimentos sociais e populares é traduzida por um conjunto de intelectuais e profissionais que apontam que a forma de organização socioespacial e o modelo elitista de gestão urbana das cidades são “simultaneamente, as causas e as consequências das desigualdades de renda, riqueza e poder que bloqueiam a concretização dos ideais republicanos e

democráticos” (RIBEIRO, 2001, p. 153). A conformação do movimento começa em um contexto de forte articulação dos movimentos de bairros, e tem como precedente de suas proposições políticas, a publicação do documento “Uso do Solo e Ação Pastoral” pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) em 1975, que propunha a função social da propriedade (MARICATO, 2001). Dentre os grupos dos movimentos sociais urbanos, Orlando Alves dos Santos Jr. destaca quatro em particular:

Concretamente, a partir dos anos 80 surgiram quatro organizações populares que articulam uma ampla rede de organizações de base, entre as quais se destacam as associações de bairro e os movimentos de moradia, mas também abrangem organizações do movimento de mulheres, do movimento negro e do movimento ambientalista: a CONAM – Confederação Nacional das Associações de Moradores, a CMP – Central de Movimentos Populares, a UNMP – União por Moradia Popular e o MNLM – Movimento Nacional de Luta por Moradia (SANTOS JR., 2017, p. 26).

O grupo de intelectuais e profissionais comprometidos com a causa urbana, somados à mobilização social e política em torno da participação no processo constituinte de 1988 possibilitaram a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. O Movimento passou a denominar-se Fórum Nacional de Reforma Urbana – FNRU a partir de 1988⁸. Na definição de Orlando Santos Jr.:

O Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU) é resultado da articulação de entidades dos movimentos populares, associações de classe, ONGS e instituições de pesquisa sobre questões urbanas, com o objetivo de desenvolver políticas públicas voltadas à promoção da reforma urbana nas cidades brasileiras. (SANTOS JR., 2017, p. 26)

O cerne da crítica proposta pode ser sintetizado pela repulsa ao modelo de cidade desigual, à apropriação privada e especulativa do solo urbano e à gestão

⁸ De acordo com as informações constantes no sítio virtual do Fórum, atualmente a coordenação do FNRU é composta pelas seguintes entidades e movimentos: CONAM – Confederação Nacional de Associações de Moradores; MNLM – Movimento Nacional de Luta pela Moradia/UNMP – União Nacional por Moradia Popular; CMP – Central de Movimentos Populares; MLB- Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas; FENAE – Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica; FISENGE – Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia; PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais; FASE; CENDHEC; Terra de Direitos; FNA – Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas; IBASE – Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas; MDT/ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos; AGB – Associação dos Geógrafos Brasileiros; FENEA – Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil; CAAP – Centro de Assessoria à Autogestão Popular; Caritas Brasil; CDES – Centro de Direitos Econômicos e Sociais; Cearah Periferia; ABEA – Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura e Urbanismo; Fundação Bento Rubião – Centro de Defesa dos Direitos Humanos; Rede Observatório das Metrópoles; Actionaid Brasil; CFESS – Conselho Federal de Serviço Social; Habitat para a Humanidade; FNeRU – Fórum Nordeste de Reforma Urbana; Fórum Sul de Reforma Urbana; FAOC – Fórum Urbano da Amazônia Ocidental.

centralizada e inacessível, orientada por interesses econômicos. Explicitando a perspectiva do movimento, Nelson Saule Jr. aponta que:

Em 1986, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana define o conceito da reforma urbana como uma nova ética social, que condena a cidade como fonte de lucros para poucos em troca da pobreza de muitos. Assume-se, portanto, a crítica e a denúncia do quadro de desigualdade social, considerando a dualidade vivida em uma mesma cidade: a cidade dos ricos e a cidade dos pobres; a cidade legal e a cidade ilegal. Condena a exclusão da maior parte dos habitantes da cidade determinada pela lógica da segregação espacial; pela cidade mercadoria; pela mercantilização do solo urbano e da valorização imobiliária; pela apropriação privada dos investimentos públicos em moradia, em transportes públicos, em equipamentos urbanos e em serviços públicos em geral (SAULE JR. e UZZO, 2010, p. 260).

Nesse contexto, aproveitando o ensejo do momento político de formulação de uma nova Constituição, em 1987 o FNRU propôs a Emenda Popular da Reforma Urbana, com o propósito de inclusão de um capítulo constitucional sobre a matéria⁹.

A emenda popular de reforma urbana era composta por um conjunto de princípios, regras e instrumentos destinados ao reconhecimento e institucionalização de direitos das pessoas que vivem na cidade, bem como à capacitação do poder público para sua promoção (SAULE JÚNIOR, 1997). Conforme Nelson Saule Júnior, vinculado ao Instituto Polis que integra a coordenação do FNRU, a emenda popular visava, em síntese:

- assegurar e ampliar os direitos fundamentais das pessoas que vivem na cidade;
- estabelecer o regime da propriedade urbana e do direito de construir, condicionando o exercício do direito de propriedade a função social com fundamento na garantia dos direitos urbanos, ficando subordinado ao princípio do estado social de necessidade;
- efetivar o direito à cidade mediante a adoção de instrumentos eficazes de política urbana como a desapropriação para fins de Reforma Urbana, visando assegurar que a propriedade urbana atenda sua função social;
- assegurar que a cidade atenda a suas funções sociais como a de promover a justa distribuição dos bens e dos serviços urbanos e de preservar o meio ambiente;

⁹ A emenda popular da Reforma Urbana subscrita por 131.000 eleitores foi apresentada pela Articulação Nacional do Solo Urbano – ANSUR, Movimento de Defesa do Favelado – MDF, Federação Nacional dos Arquitetos- FNA, Federação Nacional dos Engenheiros – FNE, Coordenação Nacional dos Mutuários e Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB. A emenda foi parcialmente incorporada pela Constituição Federal, e o mesmo documento deu as bases para a proposição posterior de regulamentação do capítulo, apresentada em 1989 e aprovada em 2001, sob o nome de Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/01).

-conferir ao Município a competência e o dever de aplicar de acordo com a realidade local, os instrumentos de política urbana, devendo para cada situação concreta utilizar o instrumento adequado;
 -estabelecer os instrumentos de participação popular visando assegurar a Gestão Democrática da Cidade como forma de exercitar a cidadania. (SAULE JR., 1997, p.30).

A proposição que culminou na construção do capítulo constitucional sobre política urbana tinha como base a noção de direito à cidade. Em suma, o FNRU defendia uma redução da injustiça social no ambiente urbano e uma redistribuição equitativa de suas benesses e a promoção da democratização da gestão das cidades (SOUZA, 2001).

A proposta veio a influir diretamente na conformação da sistemática urbanística brasileira, vez que subsidiou a emenda popular que deu origem ao capítulo sobre política urbana constante hoje na Constituição Federal (Art. 182 e 183), posteriormente, no próprio Estatuto da Cidade. Da mesma forma, no campo das políticas públicas, os diferentes grupos sociais que se articulam em torno da reforma urbana seguiram operando com maior ou menor intensidade. Os atores sociais que se congregaram em torno da reforma urbana, de um modo geral, localizam-se em um campo à esquerda do cenário político brasileiro, incidindo na própria formulação programática do Partido dos Trabalhadores – PT em diversas experiências municipais ao longo da década de 1990 e posteriormente no próprio governo federal, com a criação do Ministério e Conselho das Cidades e aprovação de diversas legislações federais.

1.1.3. O novo cenário das cidades globais

Vencidos os tópicos referentes à tradição do planejamento urbano no Brasil e a agenda da reforma urbana, passamos a abordar a agenda do planejamento estratégico, que tal qual a agenda da reforma urbana, emerge na década de 1980 e operacionaliza-se em práticas no território das grandes cidades brasileiras até hoje.

Apesar de a Constituição de 1988 ter albergado uma série de reivindicações que visavam a um pacto político visando ampliar direitos sociais, a política urbana federal que se configurou em meados da década de 1980 e durante a década seguinte foi marcada pelo recuo das funções estatais ligadas a industrialização e urbanização. Nos anos 1980 e 1990, o país para de crescer a altos índices e experimenta um

processo de recessão. Nesse contexto, entra em cena o receituário do neoliberalismo, caracterizado pelas privatizações e pelo ajuste fiscal, próprio da nova proposição do Estado de modelo gerencial, que estabelecia a redefinição de seu papel, no sentido de diminuir seu tamanho e protagonismo, e de descentralizar suas funções, fortalecendo-se o dito terceiro setor e as parcerias público-privadas¹⁰. Assim, apregoava-se um maior protagonismo do mercado e o recuo das responsabilidades estatais (ROLNIK, 1994).

No campo da questão urbana, a instabilidade institucional dos órgãos responsáveis pelas funções de habitação e urbanismo no âmbito federal demonstra a secundarização do tema. Após a assunção pela Caixa Econômica Federal do espólio do então BNH, a responsabilidade sobre a matéria passa por sete órgãos do executivo no âmbito federal: Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (1985-87), Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente (1987-88), Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social (1988-90), Ministério da Ação Social (1990-1995), Ministério do Planejamento e Orçamento (1995).

Ainda no ano de 1995, as funções passam para a Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano - SEDU, vinculada à Presidência da República. Depois da SEDU, em 2003 foi instituído o Ministério das Cidades, que hodiernamente continua a cargo das funções. Sobre o período da década de 1990, a Política Nacional de Desenvolvimento I, publicada em 2004 pelo Ministério das Cidades diagnostica que:

O corte nos investimentos públicos e a restrição de crédito para o setor público, conforme orientação do FMI, promoveram um forte recuo das ações nas áreas do saneamento ambiental, especialmente entre 1998 e 2002. No mesmo período, 70% dos recursos federais para habitação (majoritariamente do FGTS) foram destinados à população com renda superior a 5 salários mínimos, quando o acúmulo de décadas de exclusão nas cidades criou um déficit habitacional composto em 92% por famílias com renda abaixo destes mesmos 5 salários mínimos. Esse foi o resultado da falta de políticas setoriais claras e de uma gestão macroeconômica que priorizou o ajuste fiscal (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 11).

Do ponto de vista dos discursos sobre o urbanismo e a “crise das cidades”, em coadunação com o novo cenário político e econômico, durante o período consolida-se um novo diagnóstico sobre os problemas urbanos, que traz como proposição a ideia de que os males da cidade são devidos à dissociação entre a

¹⁰ Nesse sentido consultar o Plano Diretor da Reforma do Estado, de 1995, que lançou as bases para a reforma gerencial do Estado brasileiro.

cidade e a economia global. Essa dissociação, por seu turno, seria produto da falta de competitividade das cidades para atração de capitais internacionais (RIBEIRO, 2001).

O conceito que entra em cena é o da *cidade global*, que como o próprio nome indica, está vinculado às alterações engendradas pelo processo de financeirização e globalização da economia. Inicialmente, o termo foi utilizado para a caracterização do cenário das grandes cidades europeias, que sofreram um processo de evasão da indústria tradicional, diante da flexibilização da distribuição da produção industrial no mundo, conforme as conveniências disponíveis nos diversos territórios. Nesse processo, tais cidades tiveram sua atividade industrial paulatinamente substituída pelo setor terciário, de prestação de serviços. As grandes concentrações urbanas, sem perder sua centralidade, adquiriram novo papel do sistema econômico mundial, configurando-se como cidades globais (SASSEN, 1998; CARVALHO, 2000).

Porém, se inicialmente as “cidades globais” caracterizavam a realidade emergente acima exposta, o conceito logo passou a ser concebido como modelo almejado para as grandes cidades no mundo, como solução para recuperar sua centralidade econômica após a reestruturação produtiva¹¹ da economia global operada a partir da década de 1970. Dito de outro modo, uma estratégia histórica e geograficamente localizada para as grandes cidades europeias em crise, transformou-se em uma estratégia vendável a nível global. Explicando tal processo, Mônica Carvalho indica que “o que foi a princípio compreendido como especificidade histórica passou a se constituir em atributo a partir do qual se poderia designar como ‘global’ determinadas cidades” (CARVALHO, 2000, p. 72).

As cidades globais, nessa perspectiva, seriam o ponto de intersecção entre o mercado internacional e a economia nacional, disputando com outras cidades recursos e investimentos de empresas transnacionais, notadamente as relacionadas à alta tecnologia (como as de tecnologia da informação).

A inserção de cidades em uma rede global, com a organização de grandes eventos e as premiações por agências multilaterais, evidencia a construção e circulação de modelos (os projetos locais condizentes com eles podem ser

¹¹ A partir dos anos 1970, destacadamente após a crise do petróleo de 1973, desencadeou-se um processo de reestruturação produtiva, marcado pelo deslocamento do capital produtivo para a participação no mercado financeiro, o que culminaria no fenômeno da financeirização da economia. Dentre os estudos para a compreensão das transformações no capitalismo financeiro em sua relação com as cidades e o território, destaca-se a já mencionada obra *A Condição Pós-Moderna*, de David Harvey (HARVEY, 2004).

identificados por sua projeção no âmbito internacional). Essa inserção requer das localidades a operacionalização do *planejamento estratégico*, que traz uma nova agenda para a gestão urbana.

Dada a centralidade econômica da cidade no planejamento estratégico, destacam-se as seguintes proposições: o incremento da competitividade das cidades por investimentos, especialmente dos setores de alta tecnologia e serviços especializados; a preocupação em conformar uma identidade da cidade, a fim de que se possa vender uma imagem ao mundo (fator da própria competitividade); a parceria entre público e privado; e a procura de consenso entre os atores urbanos quanto ao projeto de cidade (VAINER, 2000). De acordo com Fernanda Sanchez:

Esta estratégia global encontra uma nova dinâmica para a reprodução do capitalismo: a construção da cidade-mercadoria que, sob a égide do poder político dos governos locais, perfila-se através dos processos de reestruturação urbana (como exigência da economia competitiva) e através da construção de imagem para vendê-la, para inseri-la no mercado. Como mercadoria especial, envolve estratégias especiais de promoção: são produzidas representações que obedecem a uma determinada visão de mundo, são construídas imagens-síntese sobre a cidade, encontrando na mídia e nas políticas de city marketing importantes instrumentos de difusão e afirmação (SANCHEZ, 2001, p. 33).

Os modelos de urbanização mais premiados e reconhecidos envolvem especialmente soluções na área de transportes, projetos ambientais de eficiência energética, em preservação de áreas verdes e reciclagem de resíduos e na capacidade de organizar megaeventos. “Na Conferência Mundial sobre Cidades-Modelo (Cingapura, 1999), a noção de cidade-modelo prevaleceu como resultante do exercício da gestão urbana voltada a ‘otimizar a competitividade priorizando os interesses coletivos’” (SANCHEZ, 2001, p. 39). Ainda no que toca ao jargão e à tendência do planejamento estratégico em forjar cidades-modelo, Orlando Santos Jr. assevera:

Identificamos, nesse processo, um interesse cada vez maior de diversas instituições pelo debate sobre desempenho institucional e práticas exemplares, as denominadas *best practices*. Pode-se observar, com efeito, que tem havido mudança de enfoque nos referenciais teóricos, em que se passa de uma problemática política para outras mais técnico-administrativas: como construir bons governos, como produzir boas práticas, como tornar os governos eficazes e eficientes (SANTOS JR., 2001, p.14).

Dentre os novos postulados para uma cidade correta seriam então: a existência de base econômica ambientalmente sustentável; valorização da atividade urbana a partir da identidade; a participação comunitária nas decisões; a

requalificação de seus ambientes para torná-los mais atrativos para seus investimentos. Todos esses critérios articulados para produzir a imagem da cidade que deseja inserir-se no circuito do capital financeiro, do entretenimento e do turismo, dos grandes eventos e espetáculos (ARANTES, 2000; VAINER, 2000). O planejamento estratégico articula-se então, a partir do mecanismo de premiações das *best practices*, com a construção das ditas cidades-modelo, consistentes cidades com identidades próprias, com “diferenciais para atrair pessoas e investidores que compartilhem dos mesmos valores que aquela urbe” (PIMENTEL, 2012, p. 24).

As chamadas “cidades-modelos” são imagens de marca construídas pela ação combinada de governos locais, junto a atores hegemônicos com interesses localizados, agências multilaterais e redes mundiais de cidades. A partir de alguns centros de decisão e comunicação que, em variados fluxos e interações, parecem conformar um campo político de alcance global, os atores que participam desse campo realizam as leituras das cidades e constroem imagens, tonadas dominantes mediante estratégias discursivas, meios e instrumentos para sua difusão e legitimação em variadas escalas. (SÁNCHEZ, 2001, p. 31).

Porém, a partir do artifício das cidades-modelo, como imagem vendável de traços particulares na urbe, no contexto das desiguais cidades brasileiras, pretere-se a totalidade urbana e seus múltiplos e contraditórios problemas, por uma apropriação simbólica de certas localizações da cidade para representá-la por meio da estetização de alguns de seus elementos. Assim, o uso de imagens sintéticas e particularistas adquire centralidade como representação de uma realidade que deve ser omitida em sua integralidade. Por meio de subterfúgios como a publicidade, leva-se uma ficção à população: a parte da cidade que é paisagem saneada passa a representar sua totalidade, de maneira a reforçar uma cultura que passa a ter cada vez mais o visual como típico (MARICATO, 2000a; ARANTES, 2000). O problema desse novo diagnóstico, que culminou com a proposição do planejamento estratégico como modelo de gestão urbana, é que restam preteridos problemas e contradições da conformação do espaço urbano que não necessariamente advém do novo contexto econômico globalizado e nem se resolvem pela atratividade de investimentos para a cidade. A constatação fica clara, ao se considerar que os sujeitos visados pela competição e pela construção de uma identidade-modelo das cidades são, justamente, os agentes econômicos internacionais e não a população que efetivamente vive na cidade (ARANTES, 2000; VAINER, 2000). A gestão urbana que parte do pressuposto da cidade global como modelo, faz com que “a história específica

a cada metrópole analisada seja abstraída em favor das referências únicas construídas a partir do processo de globalização da economia” (CARVALHO, 2000, p. 72).

Conforme Sakia Sassem, o nome de maior proeminência dentre os formuladores do conceito de cidade global:

os sociólogos tem demonstrado uma tendência a estudar as cidades abordando a ecologia das formas urbanas, a distribuição da população e os centros institucionais ou focalizando as pessoas e os grupos sociais, os estilos de vida e os problemas urbanos. Essas abordagens não satisfazem mais. A globalização da economia, acompanhada pelo surgimento de uma cultura global, alterou profundamente a realidade social, econômica e política do Estado-Nação, das regiões transnacionais e das cidades” (SASSEN, 1998, p. 11).

Nessa esteira, a multiplicação das propostas de revitalizações de grandes áreas em capitais brasileiras, em geral envolvendo operações urbanas consorciadas¹², bem como as grandes obras de mobilidade e infraestrutura que se coadunaram com a recepção de megaeventos¹³, são exemplos da proliferação de práticas coadunadas com planejamento estratégico nos últimos anos no Brasil.

No mesmo período em que se fortalece o discurso das cidades globais e do planejamento estratégico, no plano das mudanças objetivas observadas no ambiente urbano, observou-se o agravamento da periferização das grandes metrópoles, com destaque para o aumento populacional nos municípios da fronteira metropolitana¹⁴ e a expansão das favelas e loteamentos irregulares¹⁵. Do outro lado da moeda,

¹² Como exemplo de tal tendência citamos os projetos Faria Lima e Nova Luz em São Paulo, Porto Maravilha no Rio, a operação urbana Linha Verde e a revitalização do centro histórico em Curitiba.

¹³ A realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil são grandes exemplos que congregam um conjunto de ações, envolvendo os setores público e privado, que culminam em grandes movimentações de capital (turismo, mercado imobiliário e financeiro, construção civil) a partir de projetos urbanos.

¹⁴ Relativamente ao processo de metropolização das grandes cidades, Maricato destaca que “das 12 regiões metropolitanas, os municípios centrais cresceram cerca em média 3,1% entre 1991 e 1996, enquanto os municípios periféricos cresceram 14,7%. Dessas metrópoles, as periferias que mais se expandiram no período, foram: Belém (157,9%), Curitiba (28,2%), Belo Horizonte (20,9%), Salvador (18,1%) e São Paulo (16,3%)”. (MARICATO, 2000b, p. 25)

¹⁵ De acordo com o Censo 2010 (IBGE), estima-se que no Brasil, existam 3.224.529 domicílios ocupados que se encontram em aglomerados subnormais, consistentes em um “conjunto constituído de, no mínimo, 51 unidades habitacionais - barracos, casas, etc. - carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa (IBGE, 2010, P. 18). Conforme a publicação, tal número corresponde a 1,8% dos domicílios da região Centro-Oeste; 5,3 do Sul; 14,4% do Norte; 28,7% do Nordeste; e por fim, 49,8% no Sudeste. De acordo com os censos, o nível de informalidade/precariade da habitação no Brasil tem se desenvolvido

observou-se o aparecimento de núcleos de classe média e de condomínios fechados (modelo de subúrbios), “tornando o espaço urbano mais complexo, desigual e heterogêneo” (SANTOS JR., 2007, p. 299).

Exposto em linhas gerais o ideário do planejamento estratégico, destaca-se que tal qual a agenda da reforma urbana, a ideia da participação e do fortalecimento da sociedade civil e dos governos locais, ainda que a partir de outra perspectiva, também foi incorporado pelo discurso das cidades globais.

Por fim, ressalta-se que as práticas de planejamento locais não se restringem aos três campos programáticos aqui expostos e do mesmo modo, as ideias e práticas que circulam nos campos programáticos não são necessariamente excludentes, de modo que nas experiências locais sempre se observa a concomitância de diferentes tendências.

1.1.4. A participação cívica e os seus reflexos sobre a governança local

Por fim, no que concerne ao *background* teórico, destaca-se a emergência das ideias de participação cívica como imperativo para a qualificação da democracia. Como exposto nos tópicos antecedentes, apesar de tratar-se de matizes de pensamento diferentes, no final do Século XX, no contexto de emergência de inúmeros movimentos sociais, as discussões e demandas em torno da cidadania e da participação tornaram-se cada vez mais candentes e consensuais em diversas linhas de pensamento. A democracia em seu sentido moderno relaciona-se diretamente com a ideia de soberania e o problema da legitimidade de seu exercício acompanha desde então as teorias democráticas.

Jean-Jacques Rousseau, na obra *O Contrato Social*, já em 1762 alertava para impossibilidade de representação da soberania, compreendida como a vontade popular (ROUSSEAU, 2003)¹⁶. Adiante, em outra perspectiva, Alexis de Toqueville defendia a importância das associações secundárias como mediação entre indivíduos

progressivamente e paralelamente ao avanço da urbanização (compreendida aqui como a concentração de pessoas no meio urbano (IBGE, 2010).

¹⁶ “A soberania não pode ser representada pela mesma razão que ela não pode ser alienada. [...] os deputados eleitos pelo povo não são e não poderiam ser os seus representantes; eles são, unicamente, os seus agentes. [...] O povo inglês acredita ser livre. [...] na verdade, ele está fortemente enganado; ele apenas é livre no dia da eleição de seus representantes. Assim que os representantes são eleitos, o povo está novamente esvaziado” (ROUSSEAU, 2003).

e o Estado, em sua obra *A Democracia na América*, de 1835. Tais associações estimulariam que os indivíduos escapem a sua vida privada, inserindo-se na prática pública, deslocando seu autointeresse para um interesse mais generalizante. Portanto, a qualidade da democracia estaria vinculada à qualidade da sociedade e ao cultivo da cultura cívica oriunda dos vínculos associativos (TOCQUEVILLE, 1998). Ou seja, desde os autores clássicos da democracia, a questão da legitimidade esteve sempre presente.

Na transição do Século XIX ao XX, surgem novas contribuições à teoria democrática, destacando-se as formulações de Max Weber e Joseph Schumpeter. A partir de Max Weber consolida-se no arcabouço geral da teoria do estado e da democracia a noção de burocracia, como faceta indissociável dos governos modernos. Conforme Leonardo Avritzer,

O indivíduo moderno perdeu, tal como mostrou Max Weber ainda no começo do século, o controle sobre as arenas política, administrativa, militar e científica, entre outras. Em cada uma dessas atividades, o indivíduo moderno passou a ser controlado por uma burocracia hierárquica e especializada. O motivo pelo qual o processo de desapropriação do controle dos indivíduos ocorreu foi a enorme expansão das questões que se tornaram políticas (saúde, educação, previdência social, etc.). De acordo com a perspectiva weberiana, a qual constitui parte da concepção hegemônica de democracia, uma burocracia especializada estaria mais preparada do que o indivíduo comum para lidar com essas questões. [...] Para Weber, somente uma burocracia especializada poderia lidar com essa dimensão da política moderna. Esse motivo é a primeira fonte de limitação do conceito de soberania nas democracias modernas (AVRITZER, 2002, p. 565).

Toda a formulação Weberiana coaduna-se com as premissas das teorias do estado e democrática modernas, fundadas sobre a ideia de racionalidade do agir político.

Desde o período iluminista, a prevalência da racionalidade ao nível político esteve associada à rejeição das formas ilegítimas de governo, uma concepção que entende que a racionalidade é o fundamento do ato primário de autorização do governo pelos indivíduos (AVRITZER, 2002, p. 565).

Partindo de tal premissa e considerando o novo contexto de sociedade de massas¹⁷, a associação entre democracia e participação política tende a ser rejeitada. Isso porque se coloca como norte da discussão o problema objetivo da escala e da

¹⁷Sociedades em que o consumo de bens e serviços em larga escala generaliza-se, incluindo a informação a partir das mídias, ao passo que a própria relação de consumo passa a assumir centralidade como relação social.

capacidade de se fazer decisões, e ao mesmo tempo, tem-se as massas e suas formas de pressão política como elemento carente de racionalidade, que culminaria em riscos à estabilidade institucional e dos governos.

Por seu turno, tentando resolver o problema da soberania e da delegação da vontade geral, Joseph Schumpeter, em *Capitalismo, Socialismo e Democracia*, propõe que o povo é soberano apenas em sua capacidade de eleger os governantes, desse modo a democracia se reduziria a um método de formação de governo (SCHUMPETER, 1984). Com Schumpeter consolida-se definitivamente na teoria democrática o individualismo metodológico e as análises fundadas sobre a leitura dos agentes políticos a partir dos interesses individuais. Abordando a articulação entre as contribuições de Weber e Schumpeter, Avritzer aponta que:

As observações de Max Weber acerca da perda da soberania e as observações dos teóricos da sociedade de massas acerca da irracionalidade das formas de participação de massas foram integradas em um marco comum para a análise da democracia ao final da Segunda Guerra Mundial por Joseph Schumpeter em seu livro clássico *Capitalismo, socialismo e democracia*. Schumpeter partiu de uma questão já colocada por Weber, qual seja, como é possível que o povo governe? A resposta dele para essa questão é que se nós entendermos a soberania popular em um sentido muito amplo como formação e determinação da vontade geral, é impossível que o povo governe. Para Schumpeter, para tornar o conceito de democracia útil, é necessário separá-lo da busca da ideia de bem comum e transformá-lo em um processo de escolha dos corpos governantes: 'A democracia é um método político, isso é, um certo tipo de arranjo institucional para alcançar decisões políticas – legislativas e administrativas – e, portanto, ela é incapaz de converter-se em um fim em si mesma' (AVRITZER, 2002, p. 566).

Ambos marcos teóricos, Weber e Schumpeter, no que diz respeito à democracia, representaram um estreitamento de seu conceito, ao situar o papel do povo e da participação cívica no restrito espaço da escolha eleitoral. E foram esses os moldes a partir dos quais se deu a expansão geopolítica da democracia como sistema político, que passou a abarcar grande parte da Europa entre as décadas de 1940 e 1960. Destaca-se ainda, que o individualismo metodológico inaugurado por Schumpeter constitui-se como grande premissa da teoria da escolha racional e da *public choice*, que encaram a política e os processos decisórios como campos nos quais os indivíduos atuam a partir de estratégias de autointeresse.

Passado esse primeiro momento da expansão democrática, em um contexto de sociedades cada vez mais urbanas alfabetizadas e com intensificação da comunicação e da circulação da informação, o poder representativo começa a sofrer algumas fissuras. Emergem, notadamente ao longa da década de 1960, os chamados

novos movimentos sociais – ambientalistas, feministas, pacifistas, toda a pauta dos direitos humanos, o próprio movimento estudantil; e de outro lado, em países como o Brasil, destacam-se ainda movimentos sociais como os movimentos camponeses e movimentos de bairro.

Tais sujeitos são referenciados como novos sujeitos sociais, posto que emergem sem que antes houvesse, no campo teórico, designação ou categoria que os houvesse categorizado. Conforme Marilena Chauí,

O novo sujeito é social; são os movimentos populares em cujo interior indivíduos, até então dispersos e privatizados, passam a definir-se, a reconhecer-se mutuamente, a decidir e agir em conjunto e redefinir-se a cada efeito das decisões e atividades realizadas. [...] Em suma, os antigos centros organizadores, em crise, são desfeitos e refeitos sob a ação simultânea de novos discursos e práticas que informam os movimentos sociais populares, seus sujeitos. [...] a novidade é tríplice: um novo sujeito (coletivo), lugares políticos novos (a experiência do cotidiano) numa prática nova (a criação de direitos, a partir da consciência de interesses e vontades próprias). (CHAUÍ, 2010, p. 10-12)

Nesse contexto, ressurgem fortemente a ideia de participação como prática cotidiana da democracia em oposição à esporadicidade das eleições para conformação dos governos. Tais questões ganham cada vez mais espaço entre as demandas de diversos setores sociais, o que viria a culminar na formulação da participação social como forma de ampliação da participação direta dos cidadãos e suas agremiações na esfera pública, sem a intermediação de um representante.

Todas essas transformações e emergência de novos sujeitos fortalecem a noção de cidadania, para a qual não basta o simples arranjo representativo eleitoral. Algumas questões passam a reiterar-se: o que deve ser objeto de deliberação popular? Todo o poder deliberativo seria delegado a partir do mecanismo de representação?

Desse modo, a partir das décadas de 1960-1980, observa-se uma redefinição da relação entre representação e participação. Opera-se uma ressignificação da própria noção de democracia, a qual se acrescem qualificadoras. No bojo das próprias teorias vinculadas ao individualismo metodológico se torna mais complexa a abordagem sobre democracia, destacando-se o elemento do acesso à informação e a emergência de novos conceitos, como a *accountability*¹⁸.

¹⁸ O termo de origem americana inicia seu trajeto nas discussões sobre políticas públicas por Frederick Mosher em 1968, em sua obra "Democracy and Public Service". O termo é utilizado para explicar uma mudança no trato da coisa pública, visando à qualificação democrática da atuação estatal, que

Noutro norte, no contexto de mutação das noções e práticas democráticas, ganham destaque as teorias ditas culturalistas, que dispensam grande atenção aos aspectos histórico-culturais dos processos de escolha. Destacam-se nesse sentido as contribuições à teorias da democracia deliberativa de Jürgen Habermas e John Rawls, a partir das obras *Teoria da Ação Comunicativa* e *Teoria da Justiça*, respectivamente.

Centrando-se sobre Habermas, dada sua proeminência no desenvolvimento da ideia de participação, o autor, mediante o conceito de esfera pública, defende as formas associativas e sua importância para os sistemas democráticos. Para o autor a tematização e publicização de novas e múltiplas questões tem um duplo efeito: de um lado emergem novos potenciais críticos oriundos da vida privada e ao mesmo tempo, ampliam-se os limites do sistema político e sua pauta de discussão, mediante fluxos comunicativos que se formam na esfera pública e incidem sobre o processo decisório, conferindo-lhe legitimidade (HABERMAS, 1997). Habermas enfatiza a aproximação dos diversos atores da sociedade civil aos processos deliberativos do Estado, como forma de democratização de suas estruturas. Isso porque quando os cidadãos adquirem a capacidade de agir coletivamente operam-se efeitos diretos sobre a qualidade das democracias, posto que fortalecem os mecanismos representativos e as virtudes cívicas.

Desde a guinada deliberativa¹⁹ na teoria democrática, diferentes matizes de pensamento defendem que a participação possui uma faceta pedagógica para os cidadãos, criando habilidades políticas e capacidades organizacionais, atributos da sociedade que impactam a própria moldura institucional da democracia. No cenário político, emerge a demanda de formas participativas institucionalizadas, capazes de inserir diversos atores no processo deliberativo da sociedade.

envolveria fundamentalmente a prestação de contas e a responsabilização dos atores envolvidos na consecução de ações, projetos e políticas públicas. Em artigo que se notabilizou sobre o tema, José Antonio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento sintetizam o conceito da seguinte forma: “a accountability é sinônimo de responsabilidade objetiva, isto é, trata-se da responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra, fora de si mesma. Tal responsabilidade tem consequências, implicando em prêmios, pelo seu cumprimento, e castigos, quando o inverso é verificado. Para Mosher, ‘quem falha no cumprimento de diretrizes legítimas é considerado irresponsável e está sujeito a penalidades’. Vê-se, portanto, que quem tem responsabilidade para com algo, ou alguém, também deve estar sujeito à responsabilização pelo desempenho e resultados de suas ações” (PINHO & SACRAMENTO, 2009, P. 1348).

¹⁹ Momento a partir do qual a teoria democrática passa a ter como referencial a ideia e o processo de deliberação pública.

Destaca-se que, como aduzido, a ideia de participação foi incorporada fortemente pelos campos da reforma urbana e do planejamento estratégico. Se pelo primeiro, a articulação da ideia da participação se deu com vistas à inclusão dos setores excluídos ou marginalizados na política urbana (dada sua íntima relação com movimentos populares), o planejamento estratégico, de berço liberal, tendeu ao incentivo a organizações da sociedade civil e da participação individual, atrelando-se à ideia de descentralização, caminho pelo qual as responsabilidades sociais seriam compartilhadas entre os diferentes atores da sociedade, de forma a diluir as responsabilidades estatais (MARTINS, 2007).

Assim, a partir de diferentes perspectivas, desde meados da década de 1960 a pauta democrática rumou ao sentido de ampliação da participação. Ou seja, a democracia efetiva se daria por meio da consolidação das instâncias tradicionais de participação (sistema representativo, voto, partidos, eleições), bem como por um conjunto de formas participativas que ampliem a capacidade de vocalização e expressão de um número cada vez maior de atores sociais.

Nesse contexto, todo o processo de redemocratização brasileiro e especialmente o processo constituinte que culminou na Carta de 1988, conhecida como Constituição Cidadã, sofreram diretamente a incidência do novo arcabouço teórico e das demandas democráticas. Nas palavras de Leonardo Avritzer:

Já é lugar comum identificar o forte avanço da participação social com a promulgação da Constituição de 1988 e com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram. No momento da convocação da Assembleia Nacional Constituinte (ANC), o grande debate girou em torno da convocação ou não de uma assembleia exclusiva para o processo de revisão constitucional. No entanto, uma outra característica da ANC brasileira adquiriu importância como tempo, a sua orientação participativa. A ANC permitiu emendas populares e desencadeou uma campanha popular para obter assinaturas para muitas propostas ligadas às políticas públicas. Alguns entre os mais importantes movimentos da sociedade civil, tais como a saúde e os movimentos de reforma urbana, da mesma forma que outros importantes atores sociais, como a Central Única de Trabalhadores (CUT) ou o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST) também se juntaram à campanha para emendas populares (Whitaker, 1994). Este foi o primeiro momento importante de um processo de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras áreas (AVRITZER, 2012, p. 11).

Os movimentos sociais que emergem ao final da década de 1960 e durante a década de 1970, com seus aliados parlamentares, buscaram consolidar esse quadro segundo o qual a democracia requer uma prática política cotidiana.

Na Assembléia Nacional Constituinte, propostas de fortalecimento do poder de influência dos atores sociais foram apresentadas através das chamadas “iniciativas populares”, levando, com a sua aprovação, a um aumento da influência dos atores sociais em diversas instituições. O artigo 14 da Constituição de 1988 garantiu a iniciativa popular como iniciadora de processos legislativos. O artigo 29 sobre organização das cidades requereu participação de representantes de associações populares no processo de organização das cidades. Outros artigos requereram a participação das associações civis na implementação das políticas de saúde e assistência social. Sendo assim, a Constituição foi capaz de incorporar novos elementos culturais surgidos na sociedade à institucionalidade emergente. (AVRITZER, 2002, p. 573).

Os novos canais abertos com a normatividade de 1988 consistem precipuamente nos conselhos gestores de políticas, nos dispositivos institucionais que incluem a participação do processo decisório, como o orçamento participativo para executivo e a audiências públicas no âmbito do legislativo.

Dentro do quadro de demanda de ampliação da participação, o fortalecimento da democracia local (e urbana) tornou-se uma questão nodal. Nesse sentido, percorrido o trajeto das grandes ideias e práticas que sondam as agendas de planejamento local, passamos à exposição do plexo normativo urbanístico e do arranjo institucional em vigor.

1.2. LEGISLAÇÃO E DESENHO INSTITUCIONAL DA POLÍTICA URBANA

Desde a federalização da política urbana pela Constituição de 1988, observamos mudanças paulatinas na normatividade sobre a matéria, que refletem continuidades e descontinuidades, bem como diferentes arranjos na correlação de forças políticas entre os diferentes atores sociais e os campos programáticos aos quais se atrelam. Nesse sentido, adentramos à análise das transformações jurídicas e institucionais que observamos em âmbito federal desde a promulgação da Constituição de 1988.

1.2.1. Pilares do plexo normativo urbanístico: a Constituição Federal

A Constituição Federal em vigor foi o marco inaugural de conformação da atual sistemática do direito urbanístico brasileiro. A perspectiva difundida por esse novo ordenamento é a do “direito à cidade”, compreendido sucintamente como o

acesso à cidade e às benesses que o espaço urbano proporciona, e também, no caráter democrático de sua gestão.

A formulação que subsidiou o quadro legal fora da Reforma Urbana, articulada principalmente a partir do princípio da função social da propriedade insculpido no Capítulo constitucional da política urbana, nos artigos 182 e 183²⁰. O capítulo inédito nos diplomas normativos constitucionais do país, plasmou no sistema normativo, como pilares para a política urbana, a função social da propriedade e estabeleceu em seu corpo instrumentos de combate à especulação imobiliária o de reconhecimento do direito de posse e de integração à cidade dos assentamentos informais. Estabeleceu-se o plano diretor como diploma legal fundamental da política urbana. Nesse contexto, o instrumento já utilizado em momentos anteriores nos ciclos de modernização varguista e do regime militar, foi ressignificado pelas novas proposições normativas e adquiriu nova centralidade.

No que toca às competências em matéria urbanística, o Município foi afirmado definitivamente como o ente federativo essencial da política urbana (Art. 30, VIII, CF), tendo sido eleito o plano diretor como principal instrumento para a efetivação da política preceituada, bem como para a definição da função social da propriedade (Art.

²⁰Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

182, §§ 1º e 2º, CF). Note-se que, até a Constituição Federal de 1988, não houve precedente de distribuição constitucional de competência sobre a matéria²¹.

Em relação à propriedade urbana, preceitua-se que o exercício do direito de propriedade na cidade deve ser condicionado ao interesse social no uso do solo e dos imóveis urbanos. Para tanto foram criados novos instrumentos, como a desapropriação de interesse social e o IPTU progressivo (Art. 182, §§ 2º, 3º e 4º, CF). Por outro lado, o reconhecimento do direito de posse das populações residentes em áreas irregulares veio com a previsão da usucapião urbana e da concessão de uso (Art. 183 e art. 191, CF).

A tônica geral da proposta é a construção da intervenção pública sobre o espaço (na forma de investimento, obras ou regulação) de forma redistributiva e democrática, por meio da regulação do uso e ocupação do solo urbano, pelo condicionamento da propriedade privada urbana ao cumprimento de sua função social e por fim, pela reapropriação pública de ganhos imobiliários decorrentes de sua intervenção (RIBEIRO, 2001).

Importa frisar, porém, que como qualquer outra proposta política que seu deu no bojo do processo constituinte, o Capítulo relativo à política urbana passou por uma série de disputas até sua proposição final. A principal questão residiu na possibilidade de auto aplicação das normas constitucionais, dada a falta de consenso sobre a forma de estabelecer critérios para o cumprimento dos instrumentos previstos e da função social. Nesse tocante, Nelson Saule Júnior indica que:

Como consequência desse embate ideológico e político foram desenhados dois caminhos para serem percorridos – o primeiro de ser definido naquele espaço político os princípios, os objetivos, as políticas públicas e os instrumentos para tornar efetivo o direito à cidade, - o segundo de atribuir para outro espaço político o momento dessas definições, delimitando, no entanto, o campo de atuação do futuro cenário (SAULE JR., 1997, p. 32).

O autor se refere, no caso, às disputas ocorridas no processo constituinte acerca de quais conteúdos seriam contemplados pela Constituição e qual seria seu grau de definição. De forma mais direta, Nabil Bonduki aponta que:

As propostas mais progressistas da reforma urbana – como a criação de instrumentos urbanísticos e jurídicos para combater a especulação e

²¹ As diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano couberam à União, pelo artigo 21, XX, da Constituição Federal. A política habitacional e de saneamento restaram como competência comum entre os entes federados, conforme o artigo 23, IX da CF.

expropriar a terra urbana ociosa e para regularizar favelas e ocupações garantindo o direito à terra para quem nela mora – sofreram uma dura oposição na Constituinte por parte dos deputados conservadores, articulados no Centrão. A mobilização popular propiciada pelas emendas de iniciativa popular garantiu um avanço significativo na Constituição de 1988. No caso da Reforma Urbana, a solução de compromisso encontrada pelo relator Mário Covas, assessorado pelo jurista José Afonso da Silva, foi prever a possibilidade de utilização destes instrumentos, mas subordinar sua utilização aos municípios que os incluísse nos seus planos diretores, que foram tornados obrigatórios nos municípios com mais de 20 mil habitantes. Assim, ocorreu uma recuperação do Plano Diretor que, na época, estava desacreditado como um instrumento urbanístico, inclusive pela forma autoritária que caracterizava, até então, sua elaboração (BONDUKI, 2009, p. 177).

As duas principais questões controversas eram então, a função social da propriedade e a inclusão do plano diretor como mediação municipal necessária para incorporação dos novos preceitos e instrumentos legais.

No que toca à questão da função social, o FNRU apontava a ausência de parâmetros para sua definição no ambiente urbano, deixando ampla margem ao município para a definição do conceito. De fato, no que toca à função social da propriedade, para aquelas que se localizam no ambiente rural, os parâmetros para sua definição foram estabelecidos constitucionalmente²².

A incorporação do plano diretor como instrumento básico da política urbana também encontrou críticas por parte dos movimentos vinculados à reforma urbana, pelo fato de o planejamento urbano pautado sobre o discurso da tecnicidade e da neutralidade, disseminado no período militar pelos planos, ter sido caracterizado por uma acentuada ineficácia. Tal fator e sua associação ao autoritarismo da administração pública do período da Ditadura Militar resultaram em um balanço negativo sobre a experiência de planejamento urbano fundado sobre os planos.

Assim, os movimentos sociais denunciavam tais diplomas como meramente ideológicos, incapazes de fornecer soluções para os problemas reais das cidades, notadamente a desigualdade territorial (REZENDE, 1982). Nesse sentido, Raquel Rolnik assevera que:

[...] consolidou-se no país uma visão de que o locus de formulação de uma política urbana, especialmente em sua dimensão territorial, é a esfera técnica do planejamento urbano, implantada enquanto setor da administração pública, sobretudo a partir do final dos anos 60, início dos 70. Esta crença nos milagres do planejamento — apesar de 20 anos de frustrações — é ainda forte o suficiente nos meios políticos e técnicos, para ter reaparecido no processo constituinte de 1988 (ROLNIK, 1994, p. 2).

²² Artigo 186 da Constituição Federal.

Portanto, apesar de tal histórico, a centralidade do planejamento urbano e dos planos diretores foi albergada pela nova normatividade urbanística no Brasil. Conforme Orlando Santos Jr.:

Sua promulgação [Constituição Federal], ainda que com limites, principalmente quanto ao financiamento das políticas sociais nela consagradas, definiu uma agenda reformista, que se caracteriza por uma concepção universalista quanto aos direitos sociais, redistributiva quanto à renda e democrática quanto à gestão pública. Tal agenda, construída em torno do movimento pela Constituinte, foi sustentada pela mobilização de amplos setores da sociedade organizada, congregando movimentos sociais e sindicais, organizações não governamentais, entidades de pesquisa e setores técnicos. No seu bojo constitui-se a agenda da reforma urbana, que já defendia a necessidade de descentralização da política e da democratização das cidades, cujo centro tinha por base uma nova concepção de planejamento urbano, fundado, por um lado, em princípios políticos ligados à democracia e à justiça social, e por outro, na compreensão da dinâmica urbana como reprodutora de desigualdades sociais e constitutivas da dinâmica do nosso modelo de desenvolvimento econômico (SANTOS JR., 2001, p. 13).

Assim, ainda que tenham ocorrido mediações da proposta original para sua incorporação no texto legal, a Constituição Federal de 1988 lançou os marcos para a gestão democrática, bem como incluiu a questão urbana na agenda pública do Estado e ofereceu novos princípios norteadores para sua consecução, constatando-se nesse momento uma proeminência das proposições da agenda da reforma urbana.

1.2.2. O Estatuto da Cidade

Após o momento constituinte, passaram-se 13 anos para a promulgação da lei que regulamenta o capítulo constitucional sobre a política urbana (Art. 182 e 183)²³. Tal legislação, denominada Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001), subscreveu e ampliou os preceitos constitucionais sobre política urbana, passando a oferecer para as cidades e gestões municipais uma série de instrumentos de intervenção urbana e novos marcos para o planejamento. De acordo com Raquel Rolnik:

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão

²³ O Estatuto tramitou desde 1989 nas casas legislativas, inicialmente no Senado, como Projeto de Lei nº 181/89 e na Câmara como Projeto de Lei nº 5.788/1990.

em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (ROLNIK, 1997, p. 5).

O Estatuto está estruturado em cinco capítulos, que versam, respectivamente, sobre os seguintes temas: diretrizes gerais para a política urbana; instrumentos da política urbana; o plano diretor; a gestão democrática da cidade; e por fim, disposições finais.

No campo das diretrizes gerais, destaca-se a garantia do direito a cidades sustentáveis; a gestão democrática; o controle do uso do solo de forma a evitar as práticas especulativas e a subutilização das áreas urbanizadas; a justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização; e a regularização fundiária e consequente urbanização das áreas ocupadas caracterizadas pelo interesse social (Art. 2º).

Dentre os novos instrumentos previstos pelo Estatuto, que visam diretamente à incidência sobre as dinâmicas especulativas no território, constam o IPTU progressivo no tempo (Art. 7º), o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (Art. 6º), a ideia de *solo criado*, que se dá pela dissociação entre o direito de construir e o direito de propriedade nos institutos do Direito de Superfície (artigos 21 a 24) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir (artigos 28 a 31).

Além, do rol instrumental, o Estatuto da Cidade reprisa como princípios básicos, o caráter municipalista da política urbana, a centralidade do plano diretor e a ênfase da gestão democrática. Do ponto de vista da democracia urbana, o Estatuto prescreve que a participação da população e de representantes da sociedade civil de diversos segmentos nos processos de formulação, execução e monitoramento dos planos e programas para a cidade. Respeitando o processo participativo, cabe ao governo municipal proporcionar o controle do desenvolvimento urbano, por meio da formulação de políticas de ordenamento territorial. Conforme Saule Jr.:

Cabe aos Municípios aplicar as diretrizes gerais, de acordo com suas especificidades e realidade local, devendo para tanto constituir uma ordem legal urbana própria e específica, tendo como instrumentos fundamentais a Lei Orgânica Municipal e o Plano Diretor (SAULE JR., 2001, p. 14).

O plano diretor passou a ser obrigatório em todos os Municípios com população superior a 20.000 habitantes, além de outras hipóteses especiais previstas nos incisos do artigo 41, devendo ser revisado periodicamente com frequência não superior a 10 anos (Art. 40, §3º). Ainda, sua elaboração e fiscalização passaram a ter de integrar necessariamente, a participação da população e associações

representativas, na forma de debates e audiências públicas (Art. 40, §4º). Ademais, no que toca à democratização da gestão urbana, os diplomas orçamentários foram considerados integrantes do planejamento urbano, tendo sido vinculados também, ao processo participativo como condição para sua aprovação no legislativo (Art. 44).

Esse seria em síntese, o novo plexo normativo trazido a lume pelo Estatuto da Cidade. Conforme Edésio Fernandes,

a aprovação do Estatuto da Cidade consolidou a ordem constitucional quanto ao controle jurídico do desenvolvimento urbano, visando a reorientar a ação do poder público, do mercado imobiliário e da sociedade de acordo com novos critérios econômicos, sociais e ambientais (FERNANDES, 2006, p. 12).

Ainda segundo o posicionamento de Betânia Alfonsin,

A promulgação do Estatuto da Cidade tem um sentido absolutamente especial para as cidades brasileiras e para o Ordenamento jurídico pátrio. Para os territórios urbanos, pela primeira vez, é dispensado um tratamento específico e preme de promessas de correção das graves distorções do processo de urbanização de nosso país. Para o Direito brasileiro, o significado é tão ou mais importante: rompemos com uma tradição de regulação do direito da propriedade pela matriz do liberalismo jurídico clássico e o alcance da novidade ainda irá surpreender os próprios juristas (ALFONSIN, 2002, p. 157-158).

Portanto, a nova legislação urbanística forneceu o aporte jurídico necessário para os governos municipais no enfrentamento dos problemas das cidades, os munindo com um amplo rol de ferramentas.

Apesar da centralidade do Estatuto da Cidade, cumpre ressaltar algumas outras alterações institucionais e outros marcos normativos importantes para a compreensão da política urbana e da sistemática do direito urbanístico nacional, especialmente no que toca à política habitacional e de regularização fundiária.

No campo normativo, ainda antes da aprovação do Estatuto, em 2000 foi editada a Emenda Constitucional nº 26, que acrescentou ao caput do artigo 6º, a moradia como direito social. Tal reconhecimento foi importante para agregar nova centralidade à questão social da moradia, e de seu déficit no país, figurando como novo elemento a ser levado em consideração, inclusive como critério valorativo, na sistemática do direito urbanístico. O reconhecimento expresso de tal direito passa a constituir assim, elemento importante para uma leitura sistêmica do sentido da função social da propriedade.

A primeira legislação posterior ao Estatuto, e nesse caso, dele decorrente, foi a Medida Provisória 2.220/01, regulamentadora da Concessão Especial para Fins de Moradia, prevista no artigo 4º, inciso V, alínea “h”, do Estatuto. A Constituição traz, no artigo 183, as possibilidades de aquisição prescritiva de áreas urbanas, o §3º, indica que os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião, enquanto o § 1º indica a concessão de uso como uma das formas de aquisição. Tendo em conta a menção constitucional do instituto da concessão de uso e o reconhecimento de que as áreas públicas também devem atender a sua função social, o Estatuto da Cidade, previu a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) como uma das formas de regularização da posse em terras públicas²⁴.

Poucos anos depois, foi aprovada a Lei Federal 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, bem como o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS. O projeto de lei (PL 2.710/92) foi fruto de iniciativa popular, e foi fundamental para a criação de “condições legais e institucionais para a consolidação do setor habitacional como política de Estado” (TONELLA, 2013, p. 33).

Por fim, no campo normativo, destaca-se a Lei Federal 11.977/2009, que instituiu o programa de financiamento e subsídio para produção de habitação popular, o “Minha Casa, Minha Vida”, bem como um amplo rol de disposições sobre a regularização fundiária²⁵. Esse último aspecto adquire relevo para a ordenação urbanística das cidades, vez que reforça o reconhecimento constitucional dos direitos de posse dos habitantes de ocupações irregulares, fornecendo novos institutos para

²⁴ No projeto do Estatuto aprovado, anterior à sanção Presidencial, a redação original já continha a regulação do instituto da CUEM (artigos 15 a 20), porém, tais dispositivos foram vetados. No mesmo ano de aprovação do Estatuto, foi editada mais tarde, a Medida Provisória 2220/01, trazendo a regulamentação da CUEM de forma similar, mas com uma limitação para a abrangência do instituto. A principal alteração à proposta original foi o acréscimo de uma condição para enquadrar-se como sujeito do direito à concessão, além da posse por cinco anos e os demais requisitos, foi estabelecido o limite da data de 30 de junho de 2001. Ou seja, possuidores de terras públicas que não tenham preenchido os cinco anos de posse até a citada data, não estarão aptos para aplicação do instituto (ALFONSIN, 2002). O Poder Executivo argumentou à época, em sua justificativa ao veto, que o instrumento deveria ter caráter excepcional para que não se legitimasse a ocupação de terras públicas como forma de aquisição de propriedade. Apesar da limitação, a regulamentação da CUEM representou um avanço no reconhecimento jurídico dos direitos de posse da população contemplada, bem como confirmou a compreensão de que os imóveis públicos devem cumprir sua função social, como forma de cumprimento do próprio interesse público.

²⁵ Ressalta-se aqui a publicação da Medida Provisória nº 759/2016 pelo presidente Michel Temer, que revogou parcela significativa da legislação em vigor sobre a matéria, trazendo novos conceitos, como o “direito de laje”, cuja operacionalização resta ainda incerta.

a garantida da segurança jurídica da posse e novos conceitos para o trato do problema. De material produzido pelo Ministério das Cidades, extrai-se:

O capítulo III da Lei nº 11.977/2009 é o primeiro marco jurídico de caráter nacional a dispor sobre a regularização fundiária em áreas urbanas de maneira abrangente. A lei estabelece conceitos, cria instrumentos e define procedimentos, competências e responsabilidades com o objetivo de agilizar e tornar efetivos os processos de regularização fundiária de assentamentos urbanos, especialmente nos casos em que esteja configurado o interesse social. Como uma resposta a reivindicações formuladas ao longo das últimas décadas no campo da Reforma Urbana, consolida-se enfim no ordenamento jurídico brasileiro, um tratamento adequado para o problema dos assentamentos irregulares, presente na maioria das cidades brasileiras. Morar irregularmente significa estar em condição de insegurança permanente; por esse motivo, além de um direito social, podemos dizer que a moradia regular é condição para a realização integral de outros direitos constitucionais, como o trabalho, o lazer, a educação e a saúde (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2013, p. 12).

Assim, as legislações comentadas são, em síntese, os marcos legais, posteriores ao Estatuto da Cidade, que devem ser considerados para uma adequada leitura no preceituário normativo para ordenação urbana.

Como já apontado, desde a promulgação da Constituição Federal, o plano diretor foi estabelecido como instrumento básico da política urbana. Assim, embora seja amplo o rol de instrumentos para intervenção do poder público sobre a cidade, todos eles estão vinculados ao plano diretor.

As experiências posteriores ao Estatuto da Cidade expressam a permanência de modelos diversos, em que os planos diretores se apresentam com diferentes níveis de exequibilidade a depender da forma e dos conteúdos do plano. Tais diferenças podem ser visualizadas na contemplação ou não dos índices urbanísticos de uso e ocupação do solo no corpo do diploma; no trato do tema financeiro e orçamentário; no estabelecimento ou não de objetivos e os respectivos caminhos para logr-los (LEITÃO, 2006; MONTANDON e SANTOS JR., 2011).

Apesar das diferenças práticas, que podem ser observadas pela multiplicidade de qualificadoras que acompanham os planos diretores locais, como “estratégico”, “estrutural”, “de desenvolvimentos”, como preceito positivado, o conceito não poderá variar como poderia ocorrer com diversas acepções de uma categoria teórica. Conforme Victor Carvalho Pinto,

Do ponto de vista teórico do urbanismo, não há terminologia certa ou errada. Cada autor pode, entretanto, satisfazer-se com qualquer conceito. Ele deve buscar aquele empregado, ainda que implicitamente, pelo legislador. Compete-lhe identificar os elementos característicos do plano diretor,

independentemente da terminologia empregada por quem vier a editar, a fim de que possa extrair consequências jurídicas a respeito da condução da política urbana (PINTO, 2005b, p. 2).

Nessa esteira, o autor indica que tal significação só poderá ser encontrada no contexto do sistema do direito urbanístico. O plano diretor referido na Constituição Federal é um plano urbanístico, voltado ao direcionamento da política estatal para a ordenação do território, ou seja, tem caráter urbanístico e não se confunde com os planos de governo ou de desenvolvimento econômico.

Nesse sentido, pelo Estatuto da Cidade, define-se como plano diretor o plano urbanístico (de caráter técnico, jurídico e de pacto sócio-político), que deve orientar a política urbana municipal, bem como ordenar o uso e a ocupação do solo na cidade (Art. 40), incidindo sobre ele expedientes processuais próprios, como qualificação técnica, publicidade e participação da sociedade (Art. 40, § 4º). Uma vez que o plano diretor é a lei municipal geral da ordenação urbana, e, portanto, fundamental para o planejamento e a política setorial, o diploma deverá respaldar as demais leis e programas afetos à função urbanismo, bem como os demais planos elencados como instrumentos de planejamento urbano (Art. 4º, III; Art. 40, §1º, EC) (GASPARINI, 2005; PINTO, 2005a).

Resta por ser afirmado, no entanto, em que medida a refundação do planejamento urbano e do plano diretor sobre novas bases, de fato transformaram experiências municipais e aproximaram suas práticas dos postulados da reforma urbana ou em que medida outras agendas programáticas – a tradição tecnocrática e planejamento estratégico – foram preponderantes nas experiências locais.

1.2.3. O arranjo institucional e os canais participativos

Como aduzido, após a Constituição Federal, a política urbana foi assumida como política de Estado. Entretanto, ao longo da década de 1990, os governos federais são marcados pela ausência de trato específico para a matéria urbana pelo governo federal. Por outro lado, destacaram-se experiências locais que lançaram mão de procedimentos participativos no planejamento, notabilizando-se os orçamentos participativos, que inaugurados dentro do campo da reforma urbana e das gestões do Partido dos Trabalhadores – PT, foram paulatinamente generalizados no território

nacional²⁶. Com o governo Lula, a partir de 2003, o poder público passa a incorporar a atuação de novos atores sociais, reconfigurando os mecanismos de participação social, principalmente em torno dos conselhos de gestão e conferências sobre políticas setoriais. Observa-se, assim, a consolidação paulatina de diversos espaços participativos, que ao lado da representação política eleitoral e das formas corporativas de negociação, assumiram papel de relevo na política nacional. Além disso, após 20 anos de fragmentação da política pública urbana em distintos ministérios (desde a abolição do BNH), em 2003 foi criado o Ministério das Cidades, centralizando os setores de habitação, saneamento, mobilidade urbana, a fim de integrá-los ao uso e a ocupação do solo.

o Governo Federal criou o Ministério das Cidades em janeiro de 2003. Sua missão é formular e executar uma nova política urbana integrada - uma política de desenvolvimento urbano - para o Brasil, mediante articulação de parcerias com a própria sociedade e o poder público municipal, estadual e federal, para assegurar, aos milhões de brasileiros, oportunidades de acesso à moradia digna, à terra urbanizada, à água potável, ao ambiente saudável, à mobilidade com segurança e à cidade no seu conjunto. O Ministério das Cidades é um instrumento à disposição da sociedade e do poder público para a produção de políticas públicas que contribuam para a realização de obras, a prestação de serviços acompanhada e a provocação de um bom debate, em qualquer lugar e a qualquer hora, que vise transformar as cidades em ambientes saudáveis e produtivos para os cidadãos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 2).

A criação do Ministério representou uma vitória do campo da reforma urbana, cujos acúmulos subsidiaram a estruturação do órgão, composto por cinco secretarias (executiva, de habitação, de programas urbanos, de saneamento ambiental e de transportes e mobilidade urbana). Destaca-se ainda, que o fato de o Ministério das Cidades ter sido capitaneado inicialmente por Olívio Dutra (PT), que se notabilizou pela implantação pioneira do orçamento participativo durante sua gestão como prefeito de Porto Alegre²⁷. Nas palavras de Raquel Rolnik:

²⁶ A primeira experiência do orçamento participativo foi levada a cabo por Olívio Dutra, eleito prefeito de Porto Alegre em 1988, gestão na qual se implantou a participação como método de formulação dos diplomas de planejamento orçamentário. O modelo de participação desenvolvido previa então uma etapa participativa com participação direta em audiências e reuniões de diferentes setores da sociedade; e uma segunda etapa representativa com eleição de delegados. O modelo iniciado por Olívio Dutra viria a ser uma “marca registrada” de gestões do PT ao longo dos anos 1990, consubstanciando-se em mais de 200 experiências locais (dados de 2.008). Para um estudo mais pormenorizado de tais experiências, consultar AVRITZER & WAMPLER, 2008; AVRITZER, 2012.

²⁷ Apesar de tal início, pondera-se que com o paulatino remanejamento de recursos para o Ministério e a proeminência que este vinha assumindo em termos de capilaridade com governos locais, em pouco tempo sua condução foi passada a à outras siglas partidárias, começando com a nomeação de Márcio Fortes em 2005, político do PP/RJ, do partido do então presidente da câmara dos deputados.

Para os atores ligados ao movimento social pela reforma urbana, a criação do Ministério das Cidades representava a possibilidade de avançar na democratização da gestão urbana, fazendo com dela um dos pilares institucionais de sua agenda, ampliando os espaços de democracia participativa, até então experimentados sobretudo no âmbito local. A resposta a essa demanda se deu através da constituição de um Conselho Nacional das Cidades como parte integrante de sua estrutura e elemento central de na formulação e negociação de políticas, e no qual tanto setores governamentais (dos três níveis de governo) como os segmentos da sociedade civil (setor empresarial, sindicatos, organizações profissionais, ONGs, entidades acadêmicas e de pesquisa e movimentos populares) são representados, eleitos através de assembleias por segmentos, entre delegados presentes em Conferências Nacionais. A primeira Conferência Nacional, realizada em 2003, contou com 2.500 delegados. À exceção dos 250 representantes do Poder Público federal, indicados pelo Executivo, seus delegados poderiam ou terem sido eleitos nas Conferências Estaduais (75%) ou indicados por entidades e organizações de caráter nacional (25%). A Conferência de 2003, que elegeu o Conselho Nacional das Cidades, foi precedida por 1.427 conferências municipais, 185 conferências regionais e 27 estaduais, envolvendo 3.457 municípios. (ROLNIK, 2010, p. 35)

Em seguida à criação do Ministério das Cidades, em 2004 instituiu-se o Conselho das Cidades – ConCidades, cuja composição e funcionamento foram regulados pelo Decreto 5.790/2006, como instância central de formulação e negociação de políticas públicas. Conforme descrição da página do Conselho²⁸:

A criação do Conselho das Cidades (ConCidades), no ano de 2004, representa a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU, em processo de construção. Ele é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU [Política Nacional de Desenvolvimento Urbano], bem como acompanhar a sua execução.

O Conselho viabiliza o debate em torno da política urbana de forma continuada, respeitando a autonomia e as especificidades dos segmentos que o compõem, tais como: setor produtivo; organizações sociais; ONGs; entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa; entidades sindicais; e órgãos governamentais. Sua composição é integrada por representantes dos setores governamentais dos três níveis da federação e representantes de diversas categorias da sociedade civil. Os representantes do Conselho são eleitos nas Conferências Nacionais das Cidades, espaço de composição paritária entre poder público e sociedade civil. Os delegados das Conferências Nacionais são eleitos por sua vez, nas conferências municipais e

²⁸ Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php/o-conselho-das-cidades.html>

estaduais. Os conselhos e conferências nas três esferas da federação compõem assim, as principais estruturas participativas da política urbana. Conforme Rolnik:

A experiência de construção de políticas públicas no Conselho Nacional das Cidades, assim como os processos de planejamento territorial participativo apostam na construção de espaços públicos como locus de exercício da solidariedade cívica e de conquista de “direito a ter direitos” de parte importante dos brasileiros, inseridos de forma precária nas cidades e políticas urbanas. (ROLNIK, 2010, p. 36-37).

Destaca-se ainda, que em 2004 o procedimento participativo nos planos diretores foi objeto de resoluções recomendadas do Ministério das Cidades/Conselho das Cidades, por meio das Resoluções nº 25/2005, nº 34/2005 (alterada pela resolução nº 164 de 2014), nº 83/2009. A resolução nº 34/2005 aborda o conteúdo dos planos diretores e suas funções, enquanto as resoluções nº 25/2005 e 83/2009 fornecem critérios e parâmetros para a regularidade dos processos participativos na formulação e revisão dos planos diretores, buscando conferir-lhes efetividade.

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano fundava um sistema articulado entre conselhos participativos e fundos de políticas setoriais. O maior exemplo foi o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social. A constituição de tais instâncias políticas foi fundamental para a institucionalização da gestão democrática conforme prevista no Estatuto da Cidade (Art. 43, I) e na própria Constituição Federal (Art. 1º). Dessa forma, o novo arranjo institucional surgiu com a proposição de instaurar uma nova dinâmica para a formulação e gestão das políticas urbanas, integrando em seu processo movimentos populares, organizações não governamentais, segmentos profissionais e empresariais.

1.3. CONCLUSÃO

Os marcos legais desenvolvidos no campo do direito urbanístico desde a promulgação da Constituição de 1988 inaugurou uma nova perspectiva sobre a realidade urbana. O princípio constitucional da função social da propriedade urbana configura-se como mudança paradigmática, vez que rompe com a concepção individualista e patrimonialista da propriedade imobiliária. Como indicado anteriormente, os outros dois preceitos, que junto à função social da propriedade urbana conformam uma síntese sobre a nova orientação normativa, são a democratização da gestão urbana e o reconhecimento do direito de posse e de

integração à cidade dos assentamentos informais. Desse modo, lançando o olhar apenas sobre a legislação e a institucionalidade a nível federal, destaca-se a incidência das proposições do campo da reforma urbana, cujos atores não apenas contribuíram, mas em grande medida passaram a compor os espaços participativos e institucionais abertos.

No entanto, a mera exposição do percurso de uma nova ordem jurídico-urbanística, não é suficiente para confirmar uma alteração correlata ou decorrente da legislação no plano da prática efetiva da política urbana, ou ainda, uma alteração substancial do padrão (e dos problemas) de urbanização das cidades brasileiras. Apesar da emergência de uma nova sistemática legal sobre o tema, que preceitua um novo *ethos* para a política urbana, a ação do poder público também foi influenciada por outros discursos, especialmente os decorrentes do neoliberalismo e da globalização ao mesmo tempo em que constatamos a permanência de práticas históricas locais.

Do mesmo modo, passados 30 anos da Constituição de 1988 e suas formulações sobre os espaços e processos participativos, os reflexos da sistemática jurídico-institucional incidente sobre o planejamento urbano, bem como seus atritos com outros fatores que influenciam a ordenação das cidades só poderão ser bem analisados na esfera local, onde a política urbana se efetiva. No próximo capítulo passamos a analisar a incidência da normatividade na experiência de Curitiba, especialmente por meio de seu recente Plano Diretor.

2. O PLANO DIRETOR DE 1966: TRADIÇÃO TÉCNICA E CONSTRUÇÃO DA CIDADE-MODELO

Tomando como centro da análise os planos diretores de Curitiba, buscamos perscrutar o impacto de três diferentes campos de ideários e práticas nesses diplomas e nas práticas de planejamento local.

Curitiba é reconhecida, não apenas no âmbito nacional, mas internacionalmente, como uma experiência de sucesso em planejamento urbano, notadamente por seu apelo ambiental e pela proposta de estruturação urbana, calcada no transporte coletivo. A trajetória que a levou a ocupar o título de “cidade-modelo” iniciou-se em 1960, com a formulação de um plano diretor para a cidade. Em um cenário de inoperância do planejamento a partir dos planos (instituídos na forma de lei), Curitiba notabilizou-se a partir da refundação do urbanismo local, cujo marco fora o Plano Diretor de 1966.

2.1. A REFUNDAÇÃO DO PLANEJAMENTO URBANO: O PDC-1966

A experiência mais relevante de planejamento anterior ao PDC-1966 foi o Plano Agache, ainda que tenham ocorrido anteriormente planos urbanísticos na cidade²⁹.

Em 1943, o arquiteto francês Alfred Agache foi contratado por intermédio da empresa Coimbra Bueno, localizada no Rio de Janeiro, para a formulação de um plano de urbanização para a cidade. Essa foi a primeira vez em que se deu ensejo em Curitiba a uma experiência de planejamento com base na premissa moderna de se considerar aspectos gerais da cidade e a totalidade de seu território, incluindo os temas da mobilidade e estética do ambiente construído. O plano, que previa uma série de obras, foi apenas parcialmente implantado em razão da insuficiência orçamentária da Prefeitura à época (IPPUC, 2004). Dentre as obras realizadas no Plano Agache, destacaram-se a abertura de vias públicas, a construção do Centro Cívico da cidade, o Parque Lagoa (hoje Parque Barigui) e a Cidade Universitária (hoje Centro Politécnico da UFPR), estruturação urbana a partir de uma configuração radial da cidade (IPPUC, 2004).

²⁹ Sobre a experiência do urbanismo em Curitiba anterior ao Plano Agache, consultar DUDEQUE, 2010.

Após tais episódios, nas décadas de 1950 e 1960 observa-se uma aceleração do crescimento da população urbana, notadamente nas capitais brasileiras. Nesse contexto de concentração populacional, em Curitiba visualizou-se uma perspectiva de crescimento econômico e a possibilidade de ordenação da cidade antes da intensificação dos problemas próprios dos grandes centros urbanos advindos do inchaço populacional.

Sob o ponto de vista do contexto político do momento, no início da década de 1960, o município contou com a colaboração do governo do Estado dirigido por Ney Braga (gestão 1961-1965), levando a cabo projeto de modernização do Paraná, que incluía a própria modernização de Curitiba³⁰. Assim, no período, a administração de Curitiba tinha forte trânsito e acesso a canais importantes junto ao governo estadual. Nesse sentido, destaca-se que os próprios recursos necessários a contratação da empresa Serete e para formulação do PDC-1966, foram viabilizados pela CODEPAR – Companhia de Desenvolvimento do Paraná³¹.

Um outro fato – e aí, sim, uma situação atípica em termos de Brasil – é que naquela época, nos anos 60, antes do golpe militar, quando o planejamento não era, digamos assim, quase um fetiche nas mãos de algumas pessoas, ele era cultivado no Paraná em termos de Governo [refere-se ao governo de Ney Braga 1961-1965]. [...] **Portanto, esse é o quadro em que surge o IPPUC: tanto a cidade tinha toda uma história anterior, toda uma tradição, toda uma inovação, como o Governo acreditava em planejamento, existia a CODEPAR, já desenhada como um banco de fomento.** [...] **É claro que, depois, vindo o governo militar e com a subida da tecnocracia ao poder, algumas coisas foram facilitadas, à medida que montou-se um organismo forte de planejamento.** (Depoimento de Almir Fernandes. IPPUC, 1991, p. 29-30).

A gestão de Ivo Arzua Pereira (1962-1965) na Prefeitura Municipal de Curitiba deu início a um processo de revisão do planejamento urbano da cidade. Em texto de 1989, o então prefeito Ivo Arzua expõe o cenário pelo qual passavam:

Bem, voltando à posse como prefeito, uma das necessidades mais agudas, sentidas junto à população, foi a de uma revisão do Plano Agache. Não que o plano tivesse defeitos, mas ele não acompanhou a evolução. As linhas principais do Plano Agache – as grandes avenidas – estavam traçadas, mas prefeitos que se sucederam não o continuaram (talvez por falta de equipe,

³⁰ A relação entre o paranismo e a modernização da capital, é explorada em “Paranismo: Cultura e Imaginário no Paraná da I República” e “O Espetáculo dos Maquinismos Modernos – Curitiba na virada do Século XIX ao XX”, de Luís Fernando Lopes Pereira (PEREIRA, 1996; 2002).

³¹ O presidente da CODEPAR era à época, Karlos Rischbieter, figura que desempenhou papel de relevo no planejamento urbano local, não apenas a partir da disponibilização dos recursos para a formulação do plano, mas também, para outros projetos da cidade, notadamente a implantação da Cidade Industrial de Curitiba (Depoimento de Gustavo Gama Monteiro. IPPUC, 1991 p. 70).

como sentimos no IPPUC – Instituto de Planejamento Urbano de Curitiba) e ele ficou meio da gaveta, enquanto a cidade crescia desmesuradamente. O Plano Agache ficou obsoleto. Foi com estas ideias na cabeça que pensamos não só em revisar o plano de Curitiba, mas em criar um instrumento de acompanhamento da evolução. Este instrumento foi o IPPUC. Criamos, na prefeitura, a APPUC – Assessoria de Pesquisa e Planejamento de Curitiba – que antecedeu o IPPUC em um ou dois anos, porque este último só seria criado por uma lei. Como tínhamos pressa, sabíamos que o tempo era limitado para um planejamento desta envergadura – em geral estes projetos vão às Câmaras e ficam até dezenas de anos – estávamos muito preocupados. Assim, nasceu primeiro a Appuc que o prefeito criava por decreto, sem impedimento legal. O IPPUC teria de ir para a Câmara e nós o queríamos objeto de discussões, junto com o plano de desenvolvimento urbano de Curitiba. Ambos estão umbilicalmente ligados (Depoimento de Ivo Arzua Pereira. IPPUC, 1989, p. 4-5).

Em 1965 publicou-se edital para contratação de empresa visando à formulação de um novo plano diretor. A proposta vencedora fora a do consórcio firmado entre a empresa Sociedade Serete e o escritório de arquitetura e urbanismo do profissional paulistano Jorge Wilhein. No mesmo ano, com vistas à estruturação do planejamento urbano do município, foram dados passos para o que culminaria na criação o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba, instituído pela Lei 2.660/1966³².

No que toca aos diplomas de planejamento em 1965 foi publicado o Plano Preliminar de Urbanismo (PPU) e em 1966, o Plano Diretor. O documento do PPU, que deu origem ao Plano Diretor, incorporou, além das questões propriamente urbanísticas, as problemáticas do desenvolvimento social e econômico. No diagnóstico, Curitiba foi percebida como uma cidade relativamente pequena se comparada a outras capitais do Brasil, porém, com crescimento populacional acelerado. Esse contexto de ampliação foi considerado uma oportunidade de desenvolvimento econômico da cidade.

No que toca ao processo de formulação do PD-1966, o então Prefeito Ivo Arzua, eleito ainda no período democrático, mas cuja gestão estendeu-se durante o regime militar³³, demonstrava já, a preocupação com a legitimidade do processo de

³² As atribuições do Instituto eram então: elaborar e encaminhar ao Executivo anteprojeto de Lei, fixando o Plano Urbanístico de Curitiba; promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do desenvolvimento do Município de Curitiba; apreciar projeto de Lei ou medidas administrativas que possam ter repercussão no desenvolvimento do Município; criar condições de implementação e continuidade que permitam uma adaptação constante dos planos setoriais e globais às realidades dinâmicas do desenvolvimento municipal; coordenar o planejamento local com diretrizes do planejamento regional e estadual. (IPPUC, 2004, p. 14).

³³ Depois do término de seu mandato eletivo em 1966, Ivo Arzua foi mantido como prefeito biônico até 1967, quando saiu da prefeitura para ocupar o cargo de Ministro da Agricultura.

planejamento a partir de expedientes de participação da sociedade civil. Em suas palavras:

Quando o Plano retornou às minhas mãos, em junho de 1965, sob o título de Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba, resolvemos lhe dar a característica inteiramente democrática. Promovemos o Seminário “Curitiba do Amanhã”, para debate do planejamento em toda a cidade. O decreto é de 30 de junho de 1965, nº 1000. Para o seminário ser montado, houve várias preocupações, a principal delas um pensamento de Friedmann que abre a publicação do IPPUC, “Planejamento Democrático”, e que dizia: “O planejador está longe de ser Deus, conduzindo os mortais para seus fins inescrutáveis. O interesse público deve ser encontrado no público. O público tem de aprovar seu próprio futuro”. Quer dizer: eu não podia impor, a meus irmãos de Curitiba, uma ideia minha dizendo que seu futuro e de sua família tinha de ser assim ou assado. Há que se ouvir o povo para ver para onde ele quer caminhar, em linhas gerais. É evidente que nas questões meramente técnicas, deve prevalecer a opinião do técnico. (Depoimento de Ivo Arzua Pereira. IPPUC, 1989, p. 6-7).

O decreto nº 1000/1965 criava o “mês do urbanismo” (junho de 1965), período no qual foram organizadas sete sessões de debate³⁴. Apesar de tratar-se de instâncias limitadas de participação, o procedimento levado a cabo em 1965 foi reproduzido em grande medida nas revisões posteriores do plano e indicado pelo técnicos e governantes locais como mais um elemento de vanguarda próprio do planejamento de Curitiba, apesar do longo período de regime autoritário que se seguiu à consecução do plano.

No que toca ao conteúdo das diretrizes de desenvolvimento urbano do PDC-1966, segundo a perspectiva oficial, o diploma fundou-se sobre o tripé “uso do solo, transporte coletivo e sistema viário” articulado com a análise das dimensões socioeconômicas e ambientais da cidade. O Plano Diretor propunha Setores Estruturais como eixos prioritários para a expansão urbana e para o adensamento, que se conjugam com o sistema viário trinário, do qual se destacam as canaletas exclusivas para os ônibus. Conforme o IPPUC, os objetivos traçados eram mudar a conformação da expansão radial para linear; descongestionar a área central; conter a

³⁴ As sessões aconteceram no Instituto de Engenharia do Paraná, com participação de entidades profissionais vinculadas ao urbanismo e setores da construção civil; na Associação Comercial do Paraná, na qual participaram entidades do comércio e indústria; na sociedade Operária Beneficente D. Pedro II, com participação de sociedades operárias beneficentes e sindicatos de trabalhadores da zona sul da cidade; Na Sociedade Cultural do Ahú, junto a sociedades operárias beneficentes e sindicatos de trabalhadores da zona norte; e por fim, foram realizadas três sessões na reitoria da UFPR, a primeira com atores diversos da sociedade civil como a Associação Cristã Feminina, profissionais liberais e centros acadêmicos, a segunda com órgãos públicos e concessionárias de serviços públicos e a terceira com o governo do estado, órgãos do sistema de justiça, corporações militares e entidades religiosas. Na época a imprensa esteve presente em todas as sessões de debate (Depoimento de Ivo Arzua Pereira. IPPUC, 1989, p. 8)

população nos limites territoriais do município; dar suporte econômico; e propiciar equipamento global da cidade (IPPUC, 2004).

De forma simplificada, pode-se dizer que a estratégia do PDC era criar áreas onde se deveria favorecer o adensamento populacional (os eixos estruturais) e servir as de transporte coletivo. Dessa forma se direcionaria a ocupação do solo em áreas dotadas de infraestrutura a partir do princípio da centralidade do transporte coletivo em relação ao individual. A geógrafa Rosa Moura, sintetiza os pilares do plano em dois tripés: o primeiro seria composto pelas normas de uso e ocupação do solo, pelo projeto viário e pelo transporte público coletivo, e o segundo, pelas iniciativas ambientais, econômicas e sociais (MOURA, 2014).

Marcio de Oliveira sistematiza o processo de implantação do plano diretor em três etapas (2001). A primeira, de 1962 a 1966, foi marcada pela “institucionalização da decisão de planejar e a criação dos instrumentos para tanto”(OLIVEIRA, 2001, p. 99). O segundo período, compreendido entre os anos de 1966 e 1970 é diagnosticado como uma fase em que emergiram conflitos de perspectiva sobre a aplicação do plano, o que culminou com um maior distanciamento do IPPUC das escolhas e na realização e obras pontuais de urbanismo na esfera objetiva. A última fase, de 1970 a 1974, o IPPUC passa a coordenar a implantação do plano e este adquire maior efetividade, notadamente pela aprovação do zoneamento em 1972. A partir da segunda metade da década de 1970 e durante a década de 1980, o imperativo foi equipar a cidade, de forma que os principais projetos da área de transportes, paisagismo, restaurações de sítios históricos e a implantação de bosques, parques e áreas de lazer (OLIVEIRA, 2001). São essas etapas que passamos a desenvolver mais pormenorizadamente.

2.1.1. Década de 1960: criação e consolidação do IPPUC

Num primeiro momento, ao longo da década de 1960, o planejamento local notabilizou-se pela criação do IPPUC e a aprovação do próprio plano diretor. Trata-se do período em que se institucionalizou o planejamento urbano na cidade e se lançaram as sementes de sua tradição. Nesse sentido, ao lado do próprio PDC, a criação do IPPUC é apontada como fator fundamental para a mudança qualitativa do planejamento à época. Conforme Luiz Forte Netto, presidente do instituto entre 1967 e 1969:

O Plano Diretor ficou pronto em junho de 1965 e a proposição, genial, que o Jorge [Wilhaim] fez, foi dar uma visão mais moderna do que deveria ser um plano diretor, pois, até aquele momento, era compreendido apenas como documento que servia de consulta para se realizar obras na cidade. [...] Plano Diretor é um conjunto de duas coisas: **a primeira são as diretrizes de desenvolvimento e a segunda é um grupo de atuante de acompanhamento**, revisão e modificação das diretrizes de desenvolvimento. É aí que podemos encontrar o sucesso do Plano Diretor de Curitiba: não era apenas um livro com um plano para a cidade, mas um livro com as diretrizes para o desenvolvimento da cidade e a organização de um grupo de acompanhamento, que, numa primeira instância, foi chamado de APPUC, era uma assessoria e que em dezembro de 1965, foi transformado num instituto, que é o atual Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Depoimento de Luiz Forte Netto. IPPUC, 1991, p. 56).

Desse modo, a continuidade do IPPUC e de um corpo técnico especializado foi fundamental para a estabilidade do projeto, e o fato de o instituto ter sido preservado ininterruptamente durante todas as gestões que o seguiram até os dias de hoje, é indicado, por essa razão, como fator importante para a consolidação do PDC. Toda a questão técnica, coadunada com os princípios racionalizantes do planejamento urbano moderno e com o projeto discursivo de modernização do regime militar, foi fundamental para a tradição local.

O quadro do urbanismo congregados por Ivo Arzua Pereira, ele próprio engenheiro civil, foi formado especialmente por uma equipe de arquitetos, vinculada ao ambiente acadêmico e que vieram a ocupar cargos e mesmo notabilizar-se em governos posteriores. Conforme o então prefeito:

Bem, tive a honra de criar o IPPUC e trazer Jaime Lerner e os outros, que não poderiam morar em Curitiba se não tivessem uma profissão estabelecida, um local de trabalho. Conseguimos que esses arquitetos também fossem aproveitados no curso de Urbanismo que se criava então com um amigo nosso, Luiz Armando Garcez. [...] Ele sentiu o problema e me disse “Ivo, o pessoal que você trouxe para a Prefeitura, nós encaixamos também no curso de Urbanismo, na UFPR”. **Foi graças a esse binômio Prefeitura-Universidade que conseguimos trazer grandes arquitetos para morar em Curitiba e ajudar a desenvolvê-la.** Curitiba deve muito a eles, particularmente aos arquitetos (Depoimento de Ivo Arzua Pereira. IPPUC, 1989, p. 10).

Almir Fernandes, quem compôs o quadro técnico do planejamento local e realizou em 1978 dissertação de mestrado na qual aventava as razões do sucesso do plano diretor de Curitiba, indica como questões fundamentais a existência de um caldo político local adepto às ideias do planejamento urbano³⁵, especialmente a vontade

³⁵ Em realidade, tal caldo, encontrou campo entre personalidades de um grupo bastante específico, cujos membros vieram a desempenhar papel de relevo durante todo o processo de planejamento urbano conseguinte. Conforme depoimento de Luiz Forte Netto: “Esse grupo de pessoas era

política do então prefeito Ivo Arzua e o cenário favorável de interlocução com o governo do Estado.

Quando o prefeito Ivo Arzua apresentou como proposta administrativa de seu governo o planejamento urbano da cidade, denotou-se um processo de aprendizagem, que teve início na elaboração do Plano Preliminar de Curitiba, contratado à Empresa Serete, e resultou posteriormente na criação do IPPUC, cuja equipe primeira havia acompanhado e participado do processo de formulação do Plano, atendendo recomendação da CODEPAR – Companhia de Desenvolvimento do Paraná (atual Badep), que financiou o trabalho. **A presença de um grupo local formado por integrantes do Departamento de Urbanismo da Prefeitura teve o objetivo de permitir que essa equipe se encarregasse posteriormente da administração do Plano e assegurasse a sua continuidade. O que efetivamente aconteceu.** A CODEPAR, órgão de fomento econômico do Paraná, teve um papel importante no processo, porque fez ver ao prefeito Ivo Arzua, quando este buscou financiamento às obras definidas no Plano Agache (elaborado pela firma Coimbra & Bueno, 1941), a necessidade de um planejamento urbanístico mais abrangente e atualizado. Da mesma forma, pedidos de financiamentos para a implantação de indústrias na região de Curitiba foram motivo para a CODEPAR insistir em um planejamento global para o município. (Depoimento de Almir Fernandes. IPPUC, 1990b, p. 71-72).

Destaca-se ainda o papel do IPPUC frente às características do PD-1966, que apesar de trazer em si as diretrizes gerais e ideias forças que vieram a ser implantadas e conformar a identidade de Curitiba, era um plano genérico, sem pormenorizações em muitos aspectos. Almir Fernandes, aponta tal característica do plano e sua íntima imbricação com a estrutura institucional de planejamento:

Tem que haver uma lei criando o órgão de pesquisa e planejamento urbano, com responsabilidade de cuidar do processo de planejamento urbano da cidade, no qual figura, como uma das tarefas mais importantes, ter um plano diretor. Isto é a agenda de trabalho do organismo de planejamento; não pode ocorrer o contrário: **o organismo de planejamento não pode ser agenda de trabalho pro plano diretor, que não é permanente. E essa foi a grande descoberta de Curitiba: plano diretor é pra mudar. O que ficou permanente foi o IPPUC.** Tanto assim, que, depois da primeira lei do Plano Diretor, houve várias alterações – mudava o zoneamento, mudava o sistema viário, mudava a localização industrial – mas nunca se fez um novo Plano. [...] A lei do Plano Diretor foi aprovada em 1966 e tudo aquilo que estava implícito na criação do IPPUC foi explicitado e aí os vereadores ficaram com um pé atrás. Disseram: “mas o plano vai ser o IPPUC...” E dissemos:

constituído, em primeiro lugar, pelo Prefeito Ivo Arzua, um homem muito progressista, que percebia que alguma coisa precisava ser feita. Em segundo lugar, pelos próprios funcionários do Departamento de Urbanismo da Prefeitura que já não aceitavam, não concordavam com o que se fazia em Curitiba e percebiam os problemas que ocorriam por falta de uma atualização do plano diretor. Em terceiro lugar, um grupo de arquitetos que havia se reunido e julgava que o Plano Diretor de Curitiba deveria ser revisto. Esse grupo era constituído basicamente por cinco pessoas: o Marcos Prado, o Jaime Lerner (então recém formado), o Lubomir Ficinski (também recém formado), o José Maria Gandolfi e eu. [...]. Outro grupo era constituído por pessoas ligadas diretamente à administração estadual. O exemplo mais representativo desse grupo é Karlos Rischbieter, que na época era presidente da CODEPAR, além do próprio governador Ney Braga” (Depoimento de Luiz Forte Netto. IPPUC, 1991, p. 53-54).

“exatamente, vai ser isso mesmo, o Plano vai ser o IPPUC” (Depoimento de Almir Fernandes. IPPUC, 1991, p. 41-42).

Assim, a criação de um quadro técnico local esteve intimamente ligada ao PDC-1966, que pressupunha certa estrutura institucional para operacionalizar-se. Além disso, a conformação de tal quadro em uma estrutura autárquica fora da administração direta contribuiu diretamente para a continuidade administrativa e dos próprios projetos gestados no instituto. Nesse sentido, Alberto Maia da Rocha Paranhos, vinculado ao IPPUC durante gestões de Saul Ruiz e Jaime Lerner, ao falar da mudança de gestão entre estes, ilustra a situação:

Ao assumir, a equipe de 1975 encontrou algumas ideias mais ou menos lançadas. Antes mesmo de Saul Ruiz tomar posse, algumas pessoas da gestão anterior – o corpo técnico – se reuniram com o IPPUC com o novo prefeito e novo presidente (Lubomir Ficinski Dunin) e contaram o que estava acontecendo. **A transição, portanto, foi fácil no órgão de planejamento. [...] Apesar do novo prefeito ter chegado com ideias, prioridades, etc., a cidade teve chance de, via órgão de planejamento, propor coisas a ele.** (Depoimento de Alberto Paranhos. IPPUC, 1990b, p. 18).

Ainda sob o ponto de vista da continuidade administrativa, salienta-se a conjuntura do regime militar, que com a abolição do sistema eleitoral, possibilitou que os prefeitos de todo o período entre 1964-1983 fossem de um mesmo grupo político³⁶. E mais que isso, além de pertencentes ao mesmo grupo político, posto que nomeados pelo regime, os prefeitos indicados foram majoritariamente advindos dos quadros técnicos locais. Ou seja, o quadro técnico não apenas foi consolidado no IPPUC, com uma tradição própria e coeso em torno do projeto do PDC, mais que isso, o quadro técnico veio a confundir-se com o próprio governo. O próprio Jaime Lerner, prefeito que se notabilizou a partir das gestões municipais durante a década de 1970, saiu diretamente do âmago do IPPUC.

O interessante é que houve a formação de verdadeiros quadros altamente especializados em função da sua permanência nessa instituição, criando uma massa crítica de conhecimento que poucas instituições têm nesse país. [...]. Logo após o IPPUC teve seu primeiro momento de sorte, quando o Jaime, que tinha sido técnico do IPPUC, participado desde o princípio do plano preliminar, tinha sido supervisor de Planejamento e chegado a presidente, foi nomeado prefeito da cidade. Ele próprio é uma carreira de IPPUC e quando chegou ao poder tinha todo um acervo de projetos e pôde começar a realizar quase que imediatamente (Depoimento de Almir Fernandes. IPPUC, 1991, p. 34-35).

³⁶ Nesse sentido consultar o APÊNDICE - Relação de prefeitos da cidade entre 1965-2016, período de vigência do PDC.

O período de institucionalização do planejamento urbano da cidade termina assim, com o “momento de sorte” do IPPUC, no qual um de seus principais quadros técnicos é nomeado prefeito de Curitiba.

2.1.2. Década de 1970: milagre econômico e o período de ouro das obras

No que toca à implementação do plano diretor, como se trata de planejamento a médio e longo prazo, não há efetivação imediata. O PDC-1966, ainda que operacionalizado ininterruptamente pelo IPPUC, com o tempo sofreu diversos ajustes “impostos pela evolução do espaço urbano e pelo jogo de interesses privados” e por diferentes gestões municipais (MOURA, 2014). Se durante a década de 1960 passamos por um período de institucionalização do planejamento a partir da aprovação do plano e da consolidação do IPPUC e de uma tecnocracia do urbanismo local, na década de 1970 assistimos a um período operativo, marcado pela consecução de inúmeras obras.

Em 1969 ocorre a primeira revisão no zoneamento, e em 1972, a Lei 4.199 faz nova adaptação. Apenas nesse período (década de 1970), espacialmente durante a primeira gestão de Jaime Lerner (1971-1974), o PDC adquire maior concretude. É nesse período que Lerner se notabiliza como prefeito e arquiteto que, sobretudo, levou a cabo a realização de diversas obras de transformação da cidade.

O ano de 1970 representou um marco divisório no planejamento urbano de Curitiba: a cidade já tinha tradição em planejamento desde a constituição do Plano Agache em 1941. Em 1966 fora elaborado pela empresa Serete (SP) o Plano Preliminar de Urbanismo para Curitiba, que deu as diretrizes básicas para o IPPUC detalhar o Plano Diretor da Cidade, que nos primeiros anos de sua formulação serviu apenas como instrumento disciplinador, atuando no sentido ordenador e definindo, apenas em alguns pontos, diretriz efetiva para atuação. A partir de 1970, **sob a administração do governo Jaime Lerner – ex-presidente do IPPUC -, este princípio de modelo de desenvolvimento passou a ser colocado em prática.** (IPPUC, 1989, p. 25).

Abrão Assad destaca nesse sentido a capacidade de realização de obras pela gestão:

Antes do Jaime assumir pela primeira vez a Prefeitura, o IPPUC já existia e ele fazia parte da equipe. Não participei desse início (1965-1971), mas sei que o IPPUC estava pesquisando planejamento e não tinha chances de atuar na cidade. **Com Jaime prefeito, na primeira gestão, ele, que conhecia o IPPUC, tomou-o como órgão gerenciador de toda a atuação que se deu imediatamente na cidade. Daí em diante o IPPUC passou a ser o órgão que não só planejava como atuava, permitindo a realização de obras** (Depoimento de Abrão Assad. IPPUC, 1990b, p. 30).

É nesse momento que os eixos estruturais projetados anteriormente no nível normativo são efetivamente dotados de infraestrutura. Nesse momento ocorre também, dentro da estratégia estadual de desenvolvimento, a demarcação do distrito industrial da cidade, a Cidade Industrial de Curitiba – CIC, por meio de uma nova adequação no zoneamento da cidade (Lei Municipal 4.473/74).

O projeto foi levado a cabo com o objetivo de reduzir o ônus da atividade industrial para o ambiente urbano, como a degradação do ambiente e da paisagem urbana, a CIC foi criada com “áreas urbanizadas destinadas às indústrias cujo funcionamento não cause qualquer transtorno à capital. Para tanto, a CIC é instalada como parque de expansão previamente reservado” (IPPUC, 2004, p. 39). Todo o projeto de implantação da Cidade Industrial esteve diretamente relacionado ao projeto de desenvolvimento do estado do Paraná. Ainda na esteira dos depoimentos do quadro técnico do período, o engenheiro Flávio D’Aquino pontua:

Quero destacar que o projeto da Cidade Industrial estava muito maduro. Primeiro porque tínhamos, naquela época, no Paraná, como governador, o professor Parigot de Souza, homem de visão muito grande, voltado para o planejamento, acostumado com projetos de energia elétrica de longa maturação, que enxergava dez, vinte anos à frente. [...]. A Cidade Industrial nasceu como um convenio entre o governo do Estado e a Prefeitura de Curitiba. [...] **Naquela época, vivamos o chamado “milagre brasileiro”. Tínhamos uma chegada de capitais estrangeiros no Brasil muito expressiva. Muitos empreendimentos, empresas alemãs, capital americano, vinham para o Brasil. E todos os estados estavam atrás destes projetos. E o Paraná não tinha nada para oferecer. Então o projeto da Cidade Industrial era a única mercadoria que nós tínhamos para oferecer nesse cenário, na época. Todos os órgãos estavam envolvidos em vendê-lo bem.** (Depoimento de Flávio D’aquino. IPPUC, 1991, p. 298-299).

Destaca-se que o governo Lerner e as gestões subsequentes ao longo da década de 1970 gozaram não apenas dos benefícios da continuidade administrativa, mas também de situação favorável em termos de financiamento e trânsito dentro das esferas de governo estadual e federal. Nesse sentido depõe Luiz Forte Netto:

Eu considero ainda que essa conjugação de fatores positivos **somou-se o fato de que a época era a do planejamento urbano no País todo e o Governo Federal também por influência de políticos paranaenses que ocupavam a esfera federal, adotou Curitiba no sentido de fazer da cidade um exemplo de planejamento urbano. E em razão disso, destinou muitos recursos para Curitiba; era fácil a administração de Curitiba pedir e obter recursos para executar as obras planejadas.** Com isto, o Jaime conseguiu implantar o Sistema Viário, o Anel Central, as estruturais, dar início à implantação da Cidade Industrial, entre tantas outras obras (Depoimento de Luiz Forte Netto. IPPUC, 1991, p. 64-65).

Além do cenário político mais amplo de crescimento econômico, localmente a possibilidade de extrema centralização também foi definitiva para grande operacionalidade do PDC-1966.

Até 1979 éramos muito planejamento, mas muito mais implantação. Havia uma corrida, com consistência, para fazer muitas obras na cidade. Até 1982, a gente pegou de novo, dedicando-nos mais, às tarefas de planejamento. Só que, nesse último período citado, o momento político era outro. A importância do IPPUC em relação à cidade e à Prefeitura talvez tenha gerado muita ciúmeira dentro do resto do Executivo. [...]. **Havia um pouco o medo dos diretores dos demais departamentos – que já eram mais do que os de 1975 – de que o IPPUC voltasse a mandar nos restantes, como de fato mandava de 1975-1979**(Depoimento de Alberto Paranhos. IPPUC, 1990b, p. 20).

O depoimento de Paranhos, concedido em 1989, expõe com clareza a centralidade do IPPUC, não apenas na condução do PDC, mas também na orientação dos demais órgãos da administração do município. O período da década de 1970, conhecido como período de implantação do plano, parece ter sido assim, o momento de maior centralização do processo de planejamento urbano na cidade. Isso porque em primeiro lugar, houve grande concentração de competências e importância no IPPUC, que além do planejamento assumiu a própria execução de obras; e em segundo lugar, pela ocupação de cargos na administração direta por pessoas egressas do quadro técnico do IPPUC. Nesse sentido, Luís Forte Netto relata que a primeira ação de Lerner na gestão foi a indicação de quadros do urbanismo que vinham acompanhando o PDC desde a década de 1960 para a chefia dos principais departamentos da cidade, hoje chamadas secretarias (IPPUC, 1991, p.64-65).

Assim, o período de excelência técnica e de maior operacionalidade do PDC-1966 coincide com um cenário de centralização do planejamento, que, juntamente ao fator da continuidade administrativa, é um fator imprescindível para a compreensão de sua efetividade. O segredo do sucesso do plano diretor de Curitiba, que o diferencia da maioria das experiências locais brasileiras, encontra-se então em fatores extrínsecos ao próprio Plano e à cidade (OLIVEIRA, 2011). Primeiramente, destaca-se o contexto político do período, no qual a administração militar, de orientação centralizadora e modernizante, incorporou a prática do planejamento tecnocrático, coadunando-se com as ideias norteadoras da racionalidade, da competência e da neutralidade na atuação do poder público. Rosa Moura assevera que “essa aposta favoreceu Curitiba com suporte institucional e financeiro nacional e internacional,

dotando o processo de planejamento de condições para viabilizar suas estratégias” (MOURA, 2014, p. 02). A retórica oficial do período buscou a construção da imagem de Curitiba como “cidade-modelo”, que simbolizaria a versão urbana do milagre econômico (SANCHEZ, 2003).

O historiador Dennison de Oliveira assinala ainda a conformação de um padrão de relacionamento entre os gestores do planejamento urbano e os detentores dos meios de produção urbanos (proprietários de frotas de ônibus, especuladores de terra, empreiteiros de obras públicas, empresas de construção civil, industriais, comerciantes etc.) que viria, afinal, a garantir o êxito dessa experiência (OLIVEIRA, 2011). Destaca-se, nesse sentido, a inserção do empresariado industrial, do empresariado do transporte coletivo, do setor imobiliário e de obras públicas (SANCHEZ, 2003).

Assim, a contradição do discurso oficial residiria no fato de que a acentuada ênfase do sucesso do plano por sua qualidade técnica omite as circunstâncias políticas e institucionais para sua efetivação, destacando-se os compromissos com o projeto da ditadura militar e incidência de múltiplos interesses privados.

2.2. CURITIBA CIDADE-MODELO: UMA IDENTIDADE ESTRATÉGICA

2.2.1. Década de 1980 e os novos ares da democratização

No início da década de 1980, retomam-se as eleições municipais no ensejo do processo de abertura democrática. Nesse período, o contexto nacional de declínio do regime militar e ingresso do país em uma crise econômica abalou a credibilidade do planejamento centralizador de base tecnocrática, que começa a sofrer fortes questionamentos movidos pela situação política do período, em que se iniciava a democratização do país. Apesar da “transição lenta e gradual” arquitetada pelos militares, trata-se do momento em que surgem com cada vez mais força as ideias de participação e qualificação democrática.

Em 1983, foi indicado como último prefeito biônico de Curitiba pelo então governador do Estado José Richa, o deputado federal Maurício Fruet, integrante do Movimento Democrático Brasileiro - MDB. A gestão de Maurício Fruet foi seguida então pela de seu correligionário, Roberto Requião, em 1985. Com as eleições diretas para prefeitos naquele ano, Jaime Lerner postulou pela primeira vez a assunção do

cargo por via democrática pelo Partido Democrático Trabalhista – PDT, tendo perdido na oportunidade para Requião. A mudança na gestão no município representou também um deslocamento das ações do governo, que passaram a ser menos voltadas ao “urbanismo das obras” que marcou o período anterior. Depois de 20 anos consecutivos, era a primeira vez que a cidade seria governada por um chefe de executivo que não fosse engenheiro ou arquiteto e vinculado ao quadro do corpo técnico formado para a operacionalização do PDC³⁷.

Conforme relato de Omar Akel, presidente do IPPUC durante a gestão de Maurício Fruet:

Peguei o IPPUC [tornou-se presidente] **na primeira administração do PMDB, em que se tinha realmente uma troca mais profunda de linha de ação administrativa do município.** A gente vinha há muito tempo com administrações que se sucediam após o Ivo Arzua Pereira, todas nomeadas: Omar Sabbag, Jaime Lerner, Saul Raiz, Jaime Lerner pela segunda vez. Havia então um processo de continuidade mais ou menos natural e se trabalhava muito mais avançando no detalhamento de um programa mais ou menos amarrado, alinhavado. (Depoimento de Omar Akel. IPPUC, 1991, p. 101-102).

Omar Akel, que compunha o quadro do IPPUC desde sua criação, quando ingressou como estagiário, indica a partir de sua experiência mudanças no padrão de administração da cidade. Conforme o arquiteto, durante a gestão do PMDB, partiu-se de um diagnóstico de problemas aos quais o PDC não contemplava, notadamente o cenário de intensificação das migrações campo-cidade e o crescimento acelerado da população, bem como observou-se que os eixos estruturais propostos pelo plano como áreas de adensamento, não tinham se concretizado. Em vez disso, outras centralidades haviam surgido espontaneamente na cidade. Em matéria da Gazeta do Povo, o cientista político Ricardo Costa de Oliveira sintetiza o giro de conduta operado pelas gestões do PMDB.

De 1983 a 1985, Maurício Fruet foi o último prefeito biônico da cidade, – como eram chamados os gestores indicados pelos governos federal e estadual – e foi responsável por fazer a primeira auditoria no transporte público. Gustavo não descartou a possibilidade de fazer também ele uma auditoria, e enfrenta a possível falta de subsídios do governo do estado para a rede de transportes. Outro problema na época de Maurício era a crise econômica que causava superinflação e constante falta de suprimentos. Por essa razão, o cientista político explica que o ex-prefeito criou a Secretaria de Abastecimento. “Os sacolões ajudaram a combater a fome e evidenciaram questões sociais pouco discutidas”. **A inclusão promovida por Maurício Fruet passou não**

³⁷ Ambos, Fruet e Requião, foram formados em direito e tiveram trajetórias que passaram ao largo do processo de criação e implantação do PDC-1966.

apenas pelas classes sociais mais baixas, mas também pela nova periferia, resultado de uma explosão populacional (Após 30 anos, um Richa e um Fruet voltam a ocupar os mesmos cargos. GAZETA DO POVO, 29.dez.2012).

A mudança do PMDB se deu no sentido de priorização da instalação de equipamento públicos e no reconhecimento dessas novas centralidades, tal direcionamento dado na gestão de Maurício Fruet teve prosseguimento na gestão conseguinte, de Roberto Requião. Essa mudança de perspectiva foi traduzida no campo político pela dualidade entre os prefeitos “dos bairros” (do PMDB) e os prefeitos “do centro”, ou “da prancheta” (alinhados ao lernismo). Dentro da dicotomia criada, o papel do técnico e a participação popular aparecem como questões fundamentais, como bem ilustra o relato de José Maria Valduga:

É difícil falar das administrações do PMDB, porque foi uma relação com povo totalmente diferente daquilo que estamos acostumados. Primeiro, veio um estilo populista; segundo nós estávamos atravessando um período em que a palavra “resgatar” tinha um significado violento. Todo mundo usava essa palavra. “Vamos resgatar a credibilidade, vamos acabar com o tecnocrata, vamos resgatar a imagem pública, não sei o que...” [...]. **Quando vieram os prefeitos do PMDB, acho que vieram como uma preocupação política de fazer uma imagem de novo prefeito, nova ordem, etc., com a transição que o país atravessava. Eu até acho que esses prefeitos não foram tão felizes quanto os antecessores, porque estes na verdade tinham mais bagagem, eram engenheiros, arquitetos, tinham melhores condições de entender o ofício do planejamento**, que não é tecnocrata e não é político, mas um meio termo que atende o político em função do que o técnico, e não o tecnocrata, põe à mesa (Depoimento de José Maria Valduga. IPPUC, 1991, p. 101-102).

O “estranhamento” por parte de parte do quadro técnico forjado no IPPUC, também se expressa nas queixas apresentadas quanto a uma suposta desvalorização do órgão. Nesse sentido, os depoimentos de Abrão Assad e Alberto Paranhos ilustram a situação:

Bom, houve uma fase, na gestão anterior a esta [de Lerner, 1989-1993] (a de Requião de Mello e Silva) em que, ou por ignorância ou por má fé, **estabeleceu-se que primeiro que o IPPUC não era órgão importante. Segundo, inventou-se a balela de que o centro da cidade não era importante**. Até hoje a gente tem uma espécie de estigma: dá a impressão de que falar do centro da cidade é pecado, que não se pode fazer nada para o centro, porque é anti-social. A verdade não é nada disso. A verdade é que o centro da cidade é o seu coração, a sua cara, tão ou mais importante que a periferia (Depoimento de Abrão Assad. IPPUC, 1990b, p. 30). Houve nova eleição, um novo prefeito. No início de 1983, as pessoas entraram com suas prioridades na administração, como era natural. **Só que o Brasil inteiro passou por um período diferente até então. Eram prefeitos com um pouco mais de respaldo popular – desde que os governadores haviam sido eleitos por todo mundo e tinham um pouco mais de comprometimento com suas comunidades**. E havia um pouco de

nervosismo, inconformismo, raiva até de determinadas posturas dos governos federal e estadual, o que se repetiu nas cidades (Depoimento de Alberto Paranhos. IPPUC, 1990b, p. 26).

O arquiteto prossegue, operando uma vinculação entre o momento político de democratização e uma suposta desvalorização do quadro técnico e do órgão de planejamento.

Aí acho que começou a se destroçar a estrutura do IPPUC, não havia presidente que pudesse restaurar o prestígio, o poder, a autoridade de antes. O corpo técnico, apesar de reclamar de algumas posturas, ficou em número pequeno, insuficiente diante dos adventícios que se agregaram à Prefeitura, em número maior e de certa forma impondo outras ideias e diretrizes. [...] Retornando agora, em 1989, tenho algumas constatações. [...] Primeiro, o que pude notar é que o IPPUC ficou sem liderança. Não existe no Instituto uma corrente de planejamento. Existem inúmeras ideias – e isso é bom, mas é preciso que tudo isso seja canalizado dentro de uma depuração. Se a democracia é a arte do dissenso, é o consenso que leva à ação. [...] Não adianta todo mundo pensar e ninguém poder agir. Não podemos ser, como órgão de planejamento, uma academia universitária de discussões. [...] **Há que se notar que para o destroçamento dela [da credibilidade do IPPUC], houve também uma orquestração nacional no sentido de questionar a utilidade do planejamento urbano, colocando a comunidade como autoplanejadora e autogestora. Concordo que a comunidade tem o direito de levantar seus próprios problemas, plenamente. Mas, na execução, existem profissionais que foram treinados para tal.** Da mesma forma que não se vai tratar dos dentes no açougueiro, não se vai entrar na área do planejador urbano – que não é o único na atividade chamada planejamento, mas tem que ser o catalizador (Depoimento de Alberto Paranhos. IPPUC, 1990b, p. 26).

Os relatos colacionados, constantes na série de publicações “Memória da Curitiba Urbana” organizada pelo próprio IPPUC, demonstram diferentes perspectivas do quadro técnico e outras personalidades engajadas no urbanismo oficial de Curitiba sobre o período da década de 1980. Se parte deles indicam os governos do PMDB pela suposta queda de prestígio e importância do IPPUC (o que significaria um declínio da própria qualidade do urbanismo da cidade), outros parecem identificar as mudanças incidentes sobre o órgão como resultantes do próprio processo de democratização, que impunha então outra forma de governar. Ou seja, no contexto democrático o nível de centralização impresso pelo IPPUC não seria replicável, independentemente da orientação dos governos. Nessa esteira, Almir Fernandes, ao comentar os desafios ao IPPUC em seu aniversário de 25 anos (1990), identificava então dois pontos nodais:

Primeiro: um ambiente democrático, ou seja, de luta política, em que a city politics vai predominar sobre a urban policy, ou seja, a política urbana sofrendo a predominância da política da cidade, dos interesses, dos conflitos dos agentes políticos no âmbito da cidade. [...] **Antes não, porque havia um regime autoritário (não que a Prefeitura fosse autoritária; o País era**

autoritário, ou mais autoritário), mas agora existem palanques, votação, risco de ganhar ou perder a eleição. [...] Mas essa é a graça da política, sempre se está arriscando enquanto que o burocrata e o tecnocrata nunca arriscam, não perdem nem o emprego. Já o político, não. O político perde o emprego, perde o eleitorado e não faz mais nada nessa vida. Essa é a diferença. Então, eu achava que isso era a grande novidade para o IPPUC. (Depoimento de Almir Fernandes. IPPUC, 1991, p. 48)

O outro problema indicado seria o do crescimento populacional, ou seja, o redimensionamento da população ao longo da década de 1980 e a intensificação de problemas próprios dos grandes centros, como o processo de favelização. A década de 1980 foi marcada por uma mudança no quadro de continuidade administrativa estabelecido pelo regime militar. Do mesmo modo, o regime democrático somado à situação de crise econômica impunha outra relação com as demais esferas de poder, que já não estavam alinhavadas politicamente e nem gozando da mesma disponibilidade de recursos que marcara a década anterior.

Na esfera local, os governos do PMDB operaram uma mudança na política urbana da cidade, tomando como prioridade a implantação de equipamentos públicos, o reconhecimento de outras centralidades (regionais, além dos eixos estruturantes) e o desenvolvimento de planos de políticas setoriais. Destaca-se, no entanto, que ainda que as gestões tenham dado menor centralidade ao IPPUC e às grandes obras de urbanismo do PDC, não se rompeu com o PDC ou com o IPPUC. Ainda que o trato da gestão tenha estabelecido outras prioridades, as premissas gerais do planejamento urbano instaurado em 1965 continuaram vigentes e respeitadas. Nesse sentido, apesar das disputas políticas candentes do período, a geógrafa Rosa Moura indica que nos breves períodos em que as gestões municipais foram de representantes vinculados a alinhamento político diferente da gestão que idealizou o plano diretor, não se rompeu com o discurso do planejamento exemplar, de forma que a imagem da Curitiba ecológica e inovadora em soluções urbanas perdurou como conformadora da identidade da cidade e de seus cidadãos (MOURA R. & SANCHEZ, 1999).

2.2.2. Década de 1990: a retomada do projeto e da cidade-modelo

Agora, a cidade tem que entender que o poder vital da cidade, exercido a partir do IPPUC é como o do cérebro comandando os membros do corpo. Alguém deve pensar a cidade. É o IPPUC. Isto é antidemocrático? Mentira. A cidade tem saudade de um IPPUC inteligente e elegeu Jaime Lerner, com 350 mil votos, prefeito. No ano da graça de 1988, numa campanha de 12 dias e com o administrador anterior vociferando “não à cidade das pranchetas frias cobertas de plástico e acrílico”. A prancheta é o

suporte da inteligência. Se não houver quem pense, com olhos de saber ver o que se passa na cidade, a prancheta pode ser também um suporte da mediocridade, porque infelizmente o papel aceita tudo. (Depoimento de Rafael Valdomiro Greca de Macedo. IPPUC, 1990b, p. 54)

Passadas as gestões do PMDB, em 1989 Jaime Lerner retorna à condição de prefeito de Curitiba, dessa vez eleito. É a esse processo eleitoral, no qual Lerner saiu vitorioso em uma campanha tardia, de apenas 12 dias, ao qual Rafael Greca, se refere na citação acima.

Em 1988 ele causou uma reviravolta ao entrar na disputa pela prefeitura de Curitiba faltando menos de duas semanas para a eleição, marcada para 15 de novembro. Foi a famosa campanha dos 12 dias, que acabaram proporcionando a Lerner um período de 12 anos no poder – quatro como prefeito (1989-1992) e oito como governador do estado (1995-2002). [...] o curto período da campanha de Lerner – 12 dias – acabou sendo uma vantagem: não houve tempo suficiente para ele se desgastar; apenas para a população se encantar com as palavras do arquiteto e urbanista. O mote da campanha de 85, o “Coração Curitibano”, lançado pelo publicitário Sérgio Mercer, foi reeditado. E, desta vez, saiu vitorioso. Lerner obteve 48,5% dos votos contra 29,4% de Fruet [Maurício](1988: os 12 dias que viraram 12 anos no poder. GAZETA DO POVO, 25 fev. 2012)

O discurso da campanha foi claramente a de retomada do período anterior, mas com novos elementos. No governo de Lerner (1989-1993), Cássio Taniguchi funcionário de carreira do IPPUC e que também pertencia ao grupo de implantação do PDC, veio a tornar-se presidente do instituto. Durante esse período é publicada a série “Memória da Curitiba Urbana”, que se presta a um resgate da história do planejamento urbano da cidade e do próprio IPPUC a partir da divulgação de formulações do órgão e relatos de figuras públicas e quadros técnicos que se envolveram fortemente com o urbanismo da cidade.

Além do aspecto de “resgate” ao qual a nova gestão se propunha, as ideias das parcerias público-privadas, da participação comunitária e da ecologia surgem como novidades. Isso porque, ainda que esses elementos já estivessem presentes desde outros momentos, é a partir da década de 1990 que passam a aparecer de forma sistemática no discurso oficial e assim, são incorporados à própria identidade da cidade. Em texto da publicação Memória da Curitiba Urbana, Cássio Taniguchi discorre sobre os desafios do IPPUC no ano de 1990 (ocasião do aniversário de 25 anos da instituição). Após falar das conquistas e importância do IPPUC, em nítida referência ao período de gestão do PMDB, o arquiteto declara:

Mas nem sempre é possível escapar de tempos sombrios! E muitas dessas experiências [de planejamento urbano] foram, posteriormente, abandonadas

ou desvirtuadas, pela incapacidade de conjugar a essência política da formação técnica com o conteúdo técnico da visão política. **Agora retoma-se o caminho das soluções inovadoras, para colocar Curitiba contemporânea do futuro. [...] E a complexidade da ação técnica do IPPUC será tanto menor quanto mais apoiada estiver na ideia de “parcerias”. Parcerias entre empresários, administração municipal e comunidade.** (Depoimento de Cassio Taniguchi, IPPUC, 1991, p. VIII).

Em outro relato da série, Abrão Assad analisa a conjuntura do momento:

Analisando a atual gestão de Jaime [1989-1993], vejo como um ponto desfavorável a questão da verba, de não haver dinheiro. Então, foi-se o tempo em que a Prefeitura podia se dar ao luxo de bancar até aquilo que deveria bancar: equipamentos para a cidade. Ela recebe os impostos, tem verbas que lhe devem ser canalizadas. Mas como existe todo um problema maior, mais grave (tempo perdido para se recuperar, e que exige o empenho desta verba), um caminho interessante que o Jaime propõe é o de se fazer parcerias com os empresários. E aí está o ponto favorável. **Esta é uma forma criativa de se poder realizar obras para a cidade – sociais, de interesse para a coletividade – tendo a participação do empresário.** Que terá sua compensação, porque se trata de obras que tem retorno. [...] **Ecologia é uma palavra que está na moda. Embora Curitiba sempre se tenha preocupado com a preservação das áreas verdes. Nesta administração, chegou o momento de marcar Curitiba como capital ecológica do país.** E, no momento em que se dá a Curitiba o título de “cidade ecológica”, o prefeito pode reivindicar para cá alguns benefícios que provavelmente existirão, para este tipo de proposta. Poderão até vir verbas para serem destinadas a experiências numa cidade que se propõe a preservar a qualidade de vida, o meio ambiente. Esta titulação, agora, também tem a ver com a possibilidade de se carrear recursos (Abrão Assad, depoimentos 4, p. 32).

Observa-se desde então a presença e fortalecimento do discurso ambiental e da sustentabilidade. Ao longo dos anos 1990 grandes obras com apelo ambiental foram realizadas, entre elas a Ópera de Arame, o Jardim Botânico, a revitalização de parques já existentes desde a década de 1970, como o Barigui e o São Lourenço; foram aprovadas novas legislações ambientais de cunho protetivo, bem como implantados programas de educação ambiental e reciclagem que se notabilizaram, destacando-se o “Cambio Verde” e o “Lixo que não é lixo” (OLIVEIRA, 2001). Em dissertação sobre o marketing urbano de Curitiba e sua relação com as manifestações culturais do grafite e da pichação em Curitiba, Marina de Oliveira Pimentel analisa a articulação entre as políticas ambientais e sua publicidade:

Com a consolidação de Curitiba como uma marca, muitas foram as campanhas, nos anos 1990, que criaram *slogans* para a cidade no intuito de sempre reiterar suas qualidades, tornando a “Curitiba moderna” consequência de uma cidade que deu certo por conta de suas características étnicas e, principalmente de suas escolhas políticas. Quanto mais próxima de suas raízes europeias, mais Curitiba se consagrava perante a sociedade, mais a Era Lerner se estabelecia como modelo e mais se impunha o desígnio

que aquilo que é modelo pode ou deve servir para ser imitado. Criava-se um padrão de qualidade Lerner, possibilitando a implantação das soluções curitibanas em outros lugares do mundo, o que de fato ocorreu mais tarde com as parcerias das cidades irmãs de Curitiba, que importaram modelos de transporte e outros serviços para suas urbes, tal como Assunção, Los Angeles, Coimbra, Guadalajara, Orlando, Himeji, entre outras. [...] O investimento em campanhas publicitárias foi o principal foco de criação de uma identificação dos cidadãos com a marca Curitiba. Nos anos 1990 o intuito da gestão municipal era estabelecer um conceito de capital ecológica e para isso a Prefeitura realizou a campanha “Curitiba pura limpeza, com certeza”. O incentivo aos cuidados de não se jogar lixo no chão e com a separação do lixo foi direcionado às crianças com a criação da Família Folhas, que humanizava a questão ambiental e propunha em uma cantiga veiculada na televisão e nas rádios a mensagem “Lixo que não é lixo, não vai pro lixo: SE-PA-RE.” (PIMENTEL, 2012, p. 35)

Trata-se de uma operação para tornar a imagem da cidade mais vendável em um cenário de competição entre as cidades pela captação de recursos na esfera privada, notadamente externos, em um quadro de recuo das funções estatais e contingenciamento financeiro que foi próprio ao período neoliberal na década de 1990. A sustentabilidade se insere assim, dentro dos ditames das boas práticas das cidades globais. Nesse momento, a narrativa da cidade-modelo articula-se fortemente e de maneira deliberada com os postulados do planejamento estratégico³⁸.

Feito esse giro ao planejamento estratégico e ao fortalecimento da ideia de ecologia e sustentabilidade, o governo de Jaime Lerner logrou reconhecimento ainda maior no campo nacional e internacional³⁹. Não por outra razão foi eleito governador do estado por duas vezes consecutivas (1995-2003) ao final de sua gestão municipal. No próprio município, houve a continuidade de um mesmo grupo político até o ano de 2012 e os prefeitos que se seguiram imediatamente a sua gestão - Rafael Greca de Macedo (1993-1996) e Cassio Taniguchi (1997-2004) - são ambos carreiristas do IPPUC e tem sua trajetória intimamente ligada ao projeto urbano de Curitiba, e promoveram gestões alinhavadas ao padrão estabelecido por Lerner a partir de 1989.

Destaca-se por fim que ao longo da década de 1980 e 1990 inúmeras legislações esparsas com impacto direto sobre a dinâmica da cidade, especialmente a partir de mudanças no zoneamento, ainda que o PDC-1966 e sua concepção geral

³⁸ É ampla a produção bibliográfica hodierna que aponta Curitiba como um dos principais exemplos de planejamento estratégico no Brasil (ALBUQUERQUE, 2007; KLEINKE & MOURA; MOURA & SANCHEZ, 1999; OLIVEIRA, 2011; SANCHEZ 2001, 2003; SOUZA, 2001).

³⁹ Dentre os diversos títulos e prêmios concedidos à Curitiba, destacam-se o prêmio Habitat, do Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT); o título de cidade ecológica concedido pela Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA); e a comenda de Honra ao Mérito aos Prefeitos durante a Rio-92. Todos recebidos ao início da década de 1990.

tenham permanecido. Dentre tais alterações, destaca-se uma em particular: ainda antes da aprovação do Estatuto da Cidade, ao final da década de 1990, foi instaurado um processo revisor do zoneamento da cidade, que veio a culminar na Lei Municipal de uso e ocupação do solo, nº 9.800/2000 e outras legislações que dela decorreram.

A revisão da lei de zoneamento e uso do solo teve início no primeiro ano de gestão de Cassio Taniguchi (1997-2005). Na primeira fase do processo foi elaborado um diagnóstico por técnicos da administração municipal, apresentado em 1998 à Câmara dos Vereadores e às entidades profissionais, empresariais e universidades. A segunda etapa foi de apresentação da proposta resultante do diagnóstico e dos primeiros resultados a segmentos da sociedade em diferentes bairros durante o período de quatro meses. No que toca à realização de tais audiências, um informativo expedido pela Secretaria de Urbanismo à época da aprovação da nova lei, indica que:

As sugestões colhidas nestas reuniões foram consideradas depois na elaboração do projeto de lei que foi encaminhado à Câmara Municipal para aprovação. Na elaboração, pelo mesmo grupo matricial que havia preparado as propostas, foram aproveitadas cerca de 85 % das sugestões apresentadas durante as discussões públicas (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2000, p. 3)

Dessa etapa partiu-se à sua aprovação pela Câmara, que aconteceu rapidamente e sem resistências. No que toca à formulação da nova lei, nota-se que já nesse momento, foi anunciada a metodologia participativa para a condução do processo, a qual Rosa Moura caracteriza como sendo, na verdade, própria do modelo de “participação passiva” da comunidade (MOURA, 2014).

Conforme a autora, as classes empresariais constituíram o único setor que efetivamente discutiu com o poder público e apresentou propostas próprias. A autora caracteriza a fase de apresentação nas audiências públicas como uma “sequência de exposições performáticas nas administrações regionais da cidade, incompreensíveis para a maioria dos moradores não formados sobre o assunto e com expectativas bastante particularizadas” (MOURA, 2014). No que toca à aprovação da lei, a geógrafa indica ainda, que o processo teve seguimento “em tempo recorde, sem cumprir os trâmites regimentais de apreciação pelas comissões da Câmara, e em pleno início do recesso parlamentar” (MOURA, 2014, p. 06).

Do ponto de vista material, as principais alterações apontadas pela nova lei são: a requalificação do trecho urbano da BR-116 - Linha Verde⁴⁰ e criação de novas áreas de adensamento populacional (verticalização), com vistas à criação de um “eixo de integração e desenvolvimento metropolitano”; a criação implantação de um Anel de Conservação Sanitário-Ambiental e de novas áreas de preservação; e por fim, a requalificação do instrumento do solo criado.

Pelo projeto da BR-116, a questão metropolitana é integrada a partir da possibilidade de operações de transferência de potencial construtivo entre municípios da Região Metropolitana, que beneficiaria proprietários de terrenos incluídos na área de abrangência dos mananciais, de ocupação restrita. Os municípios contemplados são Piraquara, Pinhais, Campo Magro, Campo Largo, São José dos Pinhais, em razão de serem limítrofes a bacias de rios provedoras do abastecimento da cidade. Os proprietários de terrenos localizados em bacias e áreas de preservação ambiental (Anel de Conservação Sanitário-ambiental) poderiam transferir potencial construtivo para os novos eixos de adensamento (notadamente a BR-116). Conforme o comunicado:

Por um mecanismo criado na legislação curitibana torna-se possível transferir potencial construtivo destas áreas de proteção ambiental – que têm pouco ou nenhum valor comercial e estão constantemente ameaçadas de invasão e depredação – para Curitiba. [...] A ideia da criação deste cinturão é proteger regiões que são consideradas frágeis do ponto de vista ambiental, evitar a ocupação inadequada e garantir a sua preservação (CURITIBA, 2001, p. 4).

O uso do *solo criado* e da transferência de potencial construtivo já eram utilizados em Curitiba desde o fim da década de 1980, mas apenas com o escopo de compensação financeira para a preservação ambiental. Com a nova lei de uso e ocupação do solo, a utilização do instrumental é ampliada a fim de “incentivar o desenvolvimento em áreas como habitação popular e a preservação do patrimônio histórico” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2000). Ou seja, pelo novo zoneamento foram estabelecidos novos eixos de adensamento, criados novos setores e instituído novo instrumental urbanístico para a ordenação da cidade. Apesar do caráter substancial das mudanças, comunicado da então Secretaria de Urbanismo, frisa a continuidade linear do processo de planejamento:

As reformulações na legislação de zoneamento e uso do solo não significam, no entanto, uma revisão do Plano Diretor de Curitiba, implantado em 1966 e

⁴⁰ O projeto será objeto de análise no capítulo 3.

até hoje em vigor. A capital paranaense, frequentemente citada como modelo de planejamento urbano, é uma experiência única nesta área justamente em função da continuidade dos princípios que norteiam o seu desenvolvimento, tanto físico quanto social (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2000, p.1-2).

Dessa forma, o discurso da tradição e do primor técnico do planejamento urbano de Curitiba, prossegue presente, ainda que o que tenha provocado a alteração normativa tenha sido, justamente, a constatação de que a cidade não continuava a mesma e demandava então, novas respostas. Apesar do tom de continuidade e “retomada do projeto” (supostamente interrompido pelas gestões do PMDB), assumido a partir do último governo de Jaime Lerner, ao longo da década de 1980 e 1990 intensificam-se os problemas urbanos. Já na década de 1980, por parte do próprio pessoal que havia contribuído da formulação e implantação do plano diretor alertava-se para uma mudança substancial de cenário: o crescimento exacerbado da população de Curitiba e uma base econômica diferente (industrial). Com essas transformações emergiam e se agigantavam problemas próprios dos grandes centros, notadamente a pobreza urbana e processo de favelização. Assim, uma vez que a cidade se transformara em múltiplos aspectos, o que demandaria, justamente, uma revisão do modelo de desenvolvimento urbano e fundiário, o ideário da cidade-modelo “provinciana e cosmopolita”, de “primeiro mundo”, continuou e continua fortemente operante, de modo que passamos a abordar a especificidade dessa construção – o mito da cidade-modelo.

2.2.3. Curitiba cidade-modelo: construção e desconstrução de um mito

A partir de 1971, corajosamente, o prefeito empreendeu a transformação física de Curitiba, que foi a terceira grande reforma urbana, subsequente à de Pierre Taulois no século XIX e à de Alfred Agache, nos anos 40 deste século XX. [...] **E eu, que sou curitibana desde bisavô, posso atestar a falta de interesse que havia pela cidade em si, até então. Não passava de um amontoado de casas, prédios e ruas, insossa, acanhada. Com a mudança física veio a cultural: os imigrantes europeus, entre nós desde a segunda metade do século passado, passaram a sentir-se cidadãos, orgulhosos de sua urbe. [...] Curitiba, de tão discutida, passou a ser amada**(Depoimento de Maria Luiza Nascimento Mendonça. IPPUC, 1990b, p. 87-88)

Em 1971, lembro-me bem, Curitiba era a “última cidade” do Brasil, sem qualquer característica especial. O próprio **curitibano era um cara que não tinha sua marca, não tinha uma expressão, isto porque a cidade nada tinha a oferecer.** [...] O Curitibano, tendo adquirido familiaridade com o

processo de planejamento urbano que se implantou a partir de 1971, já tem, de certa forma, uma educação urbanística. (Depoimento de Abrão Assad. IPPUC, 1990b, p. 34).

As pessoas viajavam pelo Brasil antes de 70 e tinham até um pouco de receio de dizer que eram de Curitiba, era mais ou menos como dizer “eu sou do Paulí”. **E o Jaime deu esse orgulho aos curitibanos de dizer eu sou de Curitiba**, e hoje, quando se diz isto, as pessoas reagem com entusiasmo: “...Ah, Curitiba é a melhor cidade do Brasil” (Depoimento de Karlos Heinz Rischbieter. IPPUC, 1990c, p. 18).

Os depoimentos colacionados, respectivamente de Maria Luíza N. Mendonça⁴¹, Abrão Assad⁴² e Karlos Heinz Rischbieter⁴³ abordam um aspecto da trajetória de Curitiba que, embora intimamente relacionado ao processo de planejamento urbano, com ele não se confunde, posto que não incide sobre a cidade como espaço físico, mas sim, no campo simbólico, nos “corações e mentes” de seus habitantes. Mais que uma imagem para fora, que também foi construída de maneira eficaz, o projeto de transformação urbana forneceu uma imagem para que a população local se identificasse.

As ações positivas do planejamento e das intervenções urbanas, ao passarem uma imagem do ‘povo capaz de construir uma cidade de primeiro mundo’, vencem (ou pelo menos obscurecem) o senso de provincianismo presente no imaginário da cidade. Este parece ser o maior resultado de tais políticas, formando um *ethos* metropolitano em apenas uma geração. Ou seja, através do recurso a um conjunto de traços identitários típicos do curitibano médio, combinado às transformações concretas na paisagem da cidade, construiu-se um sentido de pertencimento, associando estreitamente identidade espacial à identidade social (BEGA, 1998, s/n).

Ou seja, junto a um projeto de urbanismo, articulou-se um projeto de identidade. Rafael Greca, em depoimento de 1989, expõem a vinculação do projeto urbano com o projeto cultural para a cidade:

Entrei, oficialmente, na equipe do Jaime Lerner, formado engenheiro, em 1979, com a incumbência de cuidar da Casa Romário Martins e fazer a ligação da memória da cidade com o planejamento urbano: ligar paisagem e memória da cidade. O Jaime chegou de Berkley com as ideias de “identidad e pertenencia”, coisas que já cultivava porque, na primeira gestão, tinha feito a Casa Romário, a sede da Fundação Cultural de Curitiba no solar Wolff, as

⁴¹ Jornalista, trabalhou como assessora junto à Fundação Cultural de Curitiba e a Casa da Memória junto à Rafael Greca e como diretora do patrimônio cultural na gestão de Jaime Lerner iniciada em 1989.

⁴² Arquiteto autor de diversas obras de Curitiba levadas a cabo durante a gestão de Jaime Lerner, como a Rua das Flores e o Teatro Paiol, integrou ainda a assessoria técnica do IPPUC na gestão de Jaime Lerner iniciada em 1989.

⁴³ Consultar notas 31 e 35.

reciclagens do Centro de Criatividade e do Teatro Paiol. Mais o bondinho da rua da flores e a ideia de ocupar o calçadão com as crianças desenrolando papel e fazendo borrões e traços de luz colorida nas manhãs de sábado. Enfim, toda a ideia de animação da cidade já vinha daquele tempo, até o concerto com a Orquestra Sinfônica Brasileira, na pedreira da Prefeitura. Esse trabalho de “identidad e pertenencia” foi o que eu me propus a desenvolver. (Depoimento de Rafael Valdomiro Greca de Macedo. IPPUC, 1990b, p. 42).

Ainda durante a primeira gestão de Jaime Lerner formulou-se uma política de cultura de forma sistemática, que incluía desde uma concepção estética, com o resgate de símbolos do patrimônio arquitetônico e padronização da sinalização da cidade, bem como a criação de instituições ligadas ao município, notadamente a casa Romário Martins⁴⁴, que congregaria então o acervo sobre a cidade de Curitiba e sua memória e a Fundação Cultural de Curitiba. O próprio processo de implementação do PDC foi fortemente registrado e divulgado, com uma inteligência quase publicitária. A série de publicações do IPPUC à qual recorreremos reiteradamente no presente capítulo é um exemplo de tal capacidade de registro e veiculação da proposta de urbanismo da cidade, que longe de ter sido casual, foi elemento fundamental para fazer de Curitiba uma cidade-modelo.

De fato, a preocupação do resgate da memória de Curitiba e fortalecimento de aspectos parciais de sua história imbricou-se fortemente com o projeto urbanístico de modernização. As características centrais da imagem da cidade - ordenada, limpa, ecológica, somam-se às obras arquitetônicas e articulam-se com a identidade do Curitibano – de ascendência europeia, provinciano de uma civilidade e urbanidade quase tímida. Nesse sentido, o ensaio de Valério Fabris, jornalista, publicado pelo IPPUC em 1990, é paradigmático e explicita tal relação:

Curitiba é uma nação urbana

Não é esse, certamente, o Brasil da folia, do partido alto, do afoxé. Tampouco é o país lascivo, o Brasil libidinoso a escancarar as nádegas aos céus escaldante e preguiçoso. Nem é o país dos vanerões loquaz, fanfarrão, tosco e viril. É antes, uma “nação” urbana a mesclar vaidade e contenção, o gosto pelo supérfluo e o receio de exibir prosperidade, o apreço ao familiar e a aversão ao estranho. A classe média dita as regras do comportamento social. E até surpreende como, de hábitos e costumes tão conservadores, Curitiba pode tornar-se o emblema nacional da competência urbanística. [...]. O que se passou em Curitiba, foi mais que a montagem de um consagrado sistema de transporte de massa,

⁴⁴ Romário Martins foi um intelectual paranaense que contribuiu fortemente durante as décadas de 1920 e 1930 para o movimento paranista, que buscava então a definição identitária do estado e sua integração cultural. Para uma análise mais pormenorizada do trabalho de memória durante o período lernista e sua vinculação e resgate de ideias do paranismo, consultar VIACAVA, 2009.

do que a abertura de uma perene temporada dos bosques e do verde, do que o renascimento dos pontos de encontro ou do que a revitalização do centro da cidade. Quando os militares insistiram em que o Brasil queimasse etapas, e em um estalar de dedos virasse um imenso Texas, Curitiba buscava o elo perdido, resgatando a memória e reaprendendo os antigos caminhos. A cidade praticamente tinha sua população duplicada naquela década dos anos setenta. A terrível geada havia acelerado a fantástica diáspora do campo, intensificando a marcha para a capital. Foi em meio a essa turbulência que demográfica que primeira etapa do projeto urbanístico foi concluída. **Outras cidades brasileiras não resistiram a semelhante invasão populacional, sucumbindo à desordem. Mesmo com gente de todos os lugares, da alma polaco-européia nascia um jeito próprio de Curitiba expressar sua brasilidade.** (Depoimento de Valério Fabris. IPPUC, 1990c, p. 95-96).

Do depoimento extraem-se as características do arquétipo curitibano e salienta-se seu aspecto excludente. Isso porque, a identidade curitibana é conformada a partir de uma relação de negação da identidade arquetípica do brasileiro, geralmente relacionada às ideias da miscigenação e da cordialidade. Dennison Oliveira destaca nesse sentido, a imbricação entre a política de patrimônio histórico e cultural e a memória do primeiro ciclo de imigrantes estrangeiros, notadamente europeus (OLIVEIRA, 2011). Marina de Oliveira Pimentel aborda, nesse sentido, o caráter parcial da representação da identidade de Curitiba:

O marketing urbano que, aliado a outros fatores, como colocado anteriormente, atua na transformação da cidade em produto e nos cidadãos e outros atores sociais em consumidores, necessita para seu êxito de indivíduos que aceitem sua ideologia, que compartilhem valores e vejam na mensagem algum tipo de identificação para com ela. Essa identificação reflete-se em Curitiba num grau de civilidade baseada na higiene, na limpeza e na pureza. Ser curitibano é para além destas características, saber que sua cidadania é fruto das suas próprias atitudes e da confiança de que o outro também cuidará do espaço público pelo único fato de o outro também ser curitibano. É importante considerar que a marca Curitiba gerou para os curitibanos alguns rótulos que representam características da população local, mas que não são na realidade uma identidade pura, formada e fechada. O que houve foi a identificação da sociedade urbana com as características e a assunção destas como uma de suas múltiplas identidades (PIMENTEL, 2012, p. 29)

Ou seja, pela construção discursiva sobre a cidade-modelo, tomam-se características parciais de sua configuração urbana e da identidade de seus habitantes e as generalizam, de forma que a representação parcial se torna totalizante e assim obscurece realidades desviantes do padrão estabelecido. Desse modo, a imagem da cidade ecológica e inovadora estabelece uma leitura direcionada sobre sua configuração social e sobre os próprios problemas urbanos.

Diante de tal quadro de encobrimento da cidade real pela imagem da cidade-modelo, passamos a apresentar perspectivas críticas que se contrapõem a tal

imagem. Partimos, para tanto, de declaração de Jorge Wilhelm, que discorre sobre o PDC e as transformações de Curitiba ao início da década de 1990:

Hoje, em minha opinião, o Plano Diretor de Curitiba está mais ou menos 500 mil habitantes atrasado. Dizia eu, em 1965, que quando Curitiba tivesse ultrapassado um milhão de habitantes, o Plano Diretor teria de ser revisto. Então, é claro que agora a Região Metropolitana tem mais importância do que tinha. Houve adensamento maior, há mais poluição no ar e questões ambientais a ser vistas. Há que se reavaliar o como transportar-se em Curitiba, para não se perder as vantagens daquilo que foi conquistado. É preciso rever, inclusive, se as vias estruturais não teriam que ser completadas por outras vias [...]. Enfim, acho necessário rever o plano, que é uma coisa normal a cada cinco ou 10 anos. **Não se pode, é claro, apenas ficar deitado sob os louros dos óbvios sucessos do urbanismo em Curitiba: é preciso continuar a ser pioneiro, rever o plano na dimensão de uma cidade que marcha para dois milhões de habitantes.** (Depoimento de Jorge Wilhelm, IPPUC, 1990c, p. 37).

O trecho destacado do depoimento é significativo, na medida em que parece antecipar justamente o que viria a ocorrer na década seguinte. Isso porque, a introjeção da imagem da cidade-modelo foi tão forte no discurso oficial e tão incorporada por parte de seus habitantes, que implicou no acobertamento de transformações significativas na cidade e de novas demandas sociais que decorrem de tais mudanças. Nessa esteira, em oposição à imagem da cidade-modelo, Marina de Oliveira Pimentel apresenta a Curitiba-Babilônia:

Há aqui uma Curitiba real, vivida pelos atores de diferentes formas. Uma cidade que progrediu com as soluções em transporte propostas pelo ex-prefeito, mas que esgotou esse sistema. Um local pensado para promover o convívio dos diferentes povos que para ali migraram, com suas praças e parques étnicos e que, no entanto, promove um “enobrecimento urbano” deslocando camadas carentes da população para a periferia, desde os anos 1970, afastando-os cada vez mais do centro da cidade e dos equipamentos de lazer. Cidade onde a violência já impera, seja na intolerância entre as torcidas do clássico de futebol AtleTiba, seja na saída do estabelecimento noturno, seja de manhã na hora da feira ou ainda nos minutos parados no semáforo. Mais ainda, nos guetos desses novos bairros que a gentrificação insistiu em formar. É aí que se encontra a Curitiba-Babilônia. (PIMENTEL, 2012, p. 36).

É justamente essa outra Curitiba, formada por outros fluxos migratórios, outras etnias e histórias, que não vive e acessa satisfatoriamente os equipamentos públicos, que insiste em aparecer. Ou seja, apesar da força do consenso sobre a experiência de planejamento de Curitiba, os problemas da cidade (que em alguma medida resultaram do próprio processo de planejamento) são cada vez mais candentes. Ao falar das transformações da cidade, após 50 anos da instituição do

PDC, Rosa Moura postula que Curitiba conformou-se em uma cidade desigual. Segundo a autora,

O modelo adotado Curitiba resultou numa cidade desigual. Sua mancha de ocupação transbordou as fronteiras político-administrativas, penetrando promiscuamente por sobre municípios vizinhos, apropriando-se de seus espaços lindeiros, colocando em xeque a autonomia desses e impondo um novo desafio: a gestão conjunta de um espaço que se adensava e se complexificava. Ademais, indicadores retratam a segregação socioespacial, induzida pela normatização do pólo. Ao exercer um efeito direto de indexador do mercado de terras urbanas, o Plano abriu caminhos para a consolidação da cidade ilegal e direcionamento da ocupação pobre aos municípios periféricos, mananciais hídricos e áreas ambientalmente vulneráveis. A cidade real decorrente não havia sido incorporada pelo modelo, que invisibilizou a diversidade de interesses que peculiarizam os vários segmentos que conformam a sociedade, rompendo sua virtual coerência interna (MOURA, 2014, p. 16).

Nesta esteira, indicam-se duas questões fundamentais, como ausência ou falha do modelo: a questão metropolitana e a questão habitacional, compreendidas em sua relação com o processo de periferização e com a dificuldade de acesso à terra urbana devido à sua valorização.

A questão habitacional, conforme tese apresentada por Aline Figueiredo de Albuquerque, foi preterida no processo de planejamento e no discurso oficial, sendo pouco aventada nos diagnósticos que renderam premiações internacionais à cidade (ALBUQUERQUE, 2007). No estudo, demonstra-se que a realidade habitacional da cidade-modelo não difere substancialmente do padrão geral da produção espacial no Brasil, marcada pela dicotomia centro-periferia, na qual esse último polo caracteriza-se pela subcidadania. O crescimento das ocupações irregulares, signo máximo da exclusão territorial, era ao menos desde a década de 1970, um problema conhecido pelo poder público. Conforme as informações constantes na síntese do diagnóstico promovido pelo Município no Plano Municipal de Habitação em Interesse Social (2008), em 2005, eram registradas um total de 341 áreas de ocupação irregular, ou de outro modo, 62.267 domicílios. Em 2000, tais montantes eram, respectivamente, 301 áreas e 57.333 domicílios, o que revela um crescimento registrado do problema.

No que toca à qualidade da habitação das periferias, o diagnóstico promovido pelo Município indica que o cenário mais comum das comunidades é o da precariedade, marcada pela inobservância de padrões construtivos, e por outro lado, sua localização marcada pelo risco ambiental. As ocupações irregulares em áreas de risco e com restrições ambientais é uma realidade corrente não apenas em Curitiba.

Sua recorrência se explica pelo fato de que essas áreas ou não são próprias para ocupação ou não podem ser ocupadas, e por essa razão restam como terras sem valor de troca no mercado formal. Assim, são as que restam para a ocupação por aqueles que não conseguem acessar esse bem pelo mercado formal (SILVA, 2007). Desse modo, a desigualdade territorial e a diferença qualitativa entre as localizações da moradia, se revelam também sob a perspectiva ambiental. A sustentabilidade ambiental de Curitiba também é acessada de forma diferenciada por seus habitantes conforme suas localizações.

A localização das ocupações irregulares também demonstra um processo de periferização com maior concentração de tais ocupações nas margens da cidade. Ainda, a conformação das periferias não se dá apenas pelas ocupações irregulares, mas por um amplo direcionamento da população para as margens da cidade em busca de terras mais acessíveis no mercado formal e proporcionalmente, menos servidas de equipamentos públicos. Essa dinâmica, com o tempo, veio tomando dimensões metropolitanas. Conforme diagnóstico produzido pelo IPPUC e pela COHAB-CT:

Em Curitiba, até 1960, o crescimento populacional caracterizou-se pelo extravasamento natural de seu núcleo primitivo: o centro da cidade. Com o esgotamento de áreas disponíveis na região central e sua crescente especialização como área prestadora de serviço e comércio, começa ocorrer a ocupação populacional de bairros limítrofes.

Em 1970, inicia-se o processo de ocupação de bairros não limítrofes ao Centro, onde o custo da terra era mais acessível, provocando o processo de periferização da população curitibana e seu conseqüente extravasamento para a Região Metropolitana.

Em 1980, consolida-se o modelo de ocupação da periferia, quando o bairro do Boqueirão se torna o mais populoso, e o Centro perde importância relativa em termos populacionais. (Plano Municipal de Habitação de Interesse Social. CURITIBA, 2008, p.16)

Ou seja, pelo processo de periferização de Curitiba, a cidade começa a extravasar para seus municípios limítrofes. A Região Metropolitana de Curitiba (RMC) fora instituída no ano de 1973, pela Lei Federal nº 12/1973. Quando de sua criação, seu território abarcava uma população inferior a um milhão de habitantes (907 mil) e congregava 14 municípios, àquele tempo, a ocupação de Curitiba encontrava-se contida dentro de seus limites administrativos (CURITIBA, 2007). Hoje, a região conta com 29 municípios e conforme dados do IBGE, atualmente abriga 3.168.980 habitantes, de forma que cresceu 3,5 vezes no período (CURITIBA, 2012). Dos 29 municípios, oito fazem divisa com Curitiba e por essa razão sofreram uma

intensificação de sua ocupação devido à periferização do polo (CURITIBA, 2008, p. 13).

Além de problemas que podem advir do simples acréscimo populacional, estudo publicado pelo Observatório das Metrópoles postula que com a institucionalização do planejamento houve um acréscimo do valor da terra, especialmente nas áreas mais urbanizadas de Curitiba. Conforme o estudo,

a implementação do planejamento criou elementos que valorizaram a terra urbana e a moradia do pólo e elevaram o custo de melhorias e tributos locais, tornando o processo de ocupação seletivo e induzindo o crescimento da ocupação de segmentos mais pobres para áreas periféricas internas e principalmente externas aos seus limites administrativos. Áreas nas quais haviam disponíveis lotes mais compatíveis ao poder aquisitivo desses segmentos, e cuja distância era coberta por um sistema de transporte coletivo que facilitou a comutação diária entre o local de moradia e o de trabalho.[...] Em 2000, a RMC já apresenta uma extensão da mancha contínua de ocupação, que incorpora as sedes municipais da maioria dos municípios vizinhos a Curitiba, e porções de municípios mais distantes – incluindo os classificados como de níveis muito alto, alto e médio, quanto à integração na dinâmica metropolitana (MOURA & RODRIGUES, 2009, p. 3-4).

Por essa lógica, depreende-se que houve um extravasamento dos problemas da Capital para os municípios limítrofes e integrantes da região metropolitana. Pela centralidade de Curitiba, é grande o fluxo de habitantes de outros municípios que também se relacionam com a cidade: trabalhadores, estudantes, consumidores, pessoas que buscam serviços especializados. Porém, os problemas acarretados a outros municípios pelo crescimento de Curitiba, bem como à população residente fora de seus limites, mas dependente da cidade, notadamente estudantes e trabalhadores, não são contemplados pelo planejamento urbano de Curitiba. Obviamente, Curitiba não tem o dever de planejar para a região metropolitana, as competências na matéria sequer o permitem, no entanto, compreende-se que o processo exemplar de planejamento de Curitiba não apenas alberga contradições, como também gerou externalidades negativas para outros municípios. Da mesma forma, os padrões de sustentabilidade ambiental de Curitiba, no que toca à indústria⁴⁵ e a qualidade do

⁴⁵ Curitiba passa a ter uma economia preponderantemente atrelada ao setor de serviços e o projeto de atratividade para indústrias de tecnologia de ponta e economia criativa. Porém, a Indústria pesado e automobilística, mais poluentes passam a situar-se são José e campo largo, seus vizinhos, refletindo-se economicamente de forma positiva sobre Curitiba, sem que esta tenha que arcar com seus ônus ambientais e urbanísticos.

transporte coletivo, tiveram como outra face da moeda, a inexistência desses mesmos padrões no restante da RMC⁴⁶.

Por fim, como recurso ilustrativo da contradição, apresentamos um caso notório para exemplificar as contradições do processo de planejamento. Trata-se da criação da Cidade Industrial de Curitiba – CIC, distrito industrial instituído em 1973 que enquadrava na estratégia de desenvolvimento local. Conforme o Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas (United Nations Environment Programme):

O governo instituiu a Cidade Industrial de Curitiba (CIC) no lado oeste da cidade levando em consideração a direção do vento para evitar a poluição do centro da cidade. A CIC tem uma regulação ambiental estrita e indústrias poluentes não são permitidas. Após três décadas, hoje a CIC acomoda mais de 700 companhias, incluindo a produção automobilística dos ônibus BRT e de tecnologias da informação. A CIC já criou aproximadamente 50.000 empregos diretos e 150.000 indiretos, e cerca de 20% da exportação do estado provém da CIC. [...] Em síntese, Curitiba oferece um caso para estudo sobre como o planejamento urbano inteligente pode evitar custos significativos no futuro e melhorar a eficiência, a produtividade e a qualidade de vida de seus habitantes (UNEP, 2014. Tradução livre).⁴⁷

Se o Programa de Meio Ambiente das Nações Unidas cita a CIC como um exemplo de criatividade e sustentabilidade urbana, a realidade nos mostra uma versão diversa. Como visto no tópico sobre o PIDC-1966, a Cidade Industrial de Curitiba foi instituída com vistas a distanciar a produção fabril da área central da cidade, com vistas à preservação do meio-ambiente e da paisagem, impondo-se ainda, padrões ambientais para a própria indústria. Para tanto, a administração municipal reservou a zona para a instalação de empresas (CARVALHO & SILVA, 2013). Porém, o projeto da CIC não se consolidou por completo e o bairro, que deveria ser mais restrito para outros usos, conformou-se no mais populoso de Curitiba, intensamente ocupado de forma irregular, situação na qual permanece até hoje. A experiência de distrito industrial ambiental de sucesso citada, curiosamente, está sobre a mesma base

⁴⁶ Sobre a temática da região metropolitana de Curitiba, consultar IPARDES, 2012; FIRKOWSKI & MOURA, 2009.

⁴⁷ “The local government established the Curitiba Industrial City (CIC) on the city’s west side, taking into account wind direction to avoid polluting the central city. The CIC has strict environmental regulations and “polluting” industries are not allowed. After three decades, the CIC today accommodates more than 700 companies, including an automaker producing BRT buses and information technology companies. The CIC has already created about 50,000 direct jobs and 150,000 indirect jobs, and about 20 per cent of the state’s exports are from the CIC. [...] All in all, Curitiba presents a case study of how smart urban planning can avoid significant costs in the future and improve efficiency, productivity and quality of life for its inhabitants”.

territorial de um dos cinco bairros mais violentos de Curitiba (SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ, 2016).

No mesmo projeto de zoneamento que se previa a criação da CIC, no eixo estrutural da parte oeste da cidade, foi projetada a área denominada Conectora 5, como uma nova frente de expansão urbana destinada originalmente para a habitação social. O projeto tinha por escopo a ligação da cidade industrial ao núcleo urbano então existente, por meio da integração ao sistema de transporte. Ou seja, lá habitariam os trabalhadores do bairro industrial, garantindo-se a acessibilidade do transporte coletivo. Porém, as obras relacionadas ao projeto foram finalizadas apenas na década de 1980, e começa a ser ocupada na década de 1990, consolidando-se apenas nos anos 2000 (CARVALHO & SILVA, 2013). Durante tal período, obras estatais, como o parque Barigui, e modificações do padrão do uso da área⁴⁸ acarretaram uma valorização da região. Ressalta-se que foi a única via conectora prevista no plano completamente executada, constituindo-se como uma área privilegiada em termos de acesso à região central da cidade. O acesso se daria não em relação ao transporte coletivo, mas principalmente, pelas vias rápidas que acompanham as estruturais. Ou seja, a população que veio a residir na área, não é aquela que depende do transporte coletivo (POLUCHA, 2010).

O caso da CIC/Ecoville é um exemplo que revela a uma só vez as contradições das ideias da sustentabilidade ambiental, do uso e ocupação do solo e do sistema de transporte coletivo, elementos proeminentes no discurso do sucesso curitibano. Diante do exposto, apesar do quadro que aponta a existência de problemas comuns ao cenário das grandes cidades brasileiras, a tradição em planejamento e as questões que se colocam como questões de urbanismo na cidade, parecem não ter mudado substancialmente.

⁴⁸ Decreto Municipal nº 279/1987 do Município de Curitiba. Passou a permitir a altura livre para os edifícios a serem construídos na área, bem como seu coeficiente de aproveitamento, de um para dois. Permitiu-se ainda, a incorporação de lotes com mais de 5.000 metros quadrados e exigências de certos parâmetros construtivos que resultaram em empreendimentos de alto padrão, direcionados a camadas mais abastadas da população.

2.3. CONCLUSÃO

Recorremos ao trajeto de formulação e implementação do Plano Diretor de Curitiba, responsável pela projeção da cidade como experiência de planejamento urbano de sucesso. Adotando sistematização feita por Sanchez, os fatores fundamentais para a consecução do PDC foram: 1) a coadunação dos interesses das elites empresariais e políticas em torno de um projeto de cidade; 2) um aparato institucional coeso e voltado para implementação do plano, “viabilizado pela identificação desse e de seus principais atores com o ideário desenvolvimentista e tecnocrático do governo central autoritário nas décadas de 60 e 70”; 3) a imbricação entre o projeto urbano com um projeto de identidade “para a construção de uma imagem de cidade-modelo, com a difusão dessa imagem em escalas variadas por meio do city marketing”; 4) e por fim, “a identidade desse projeto com o ideário associado a uma agenda global para as cidades, difundida nos anos 90 pelas agências multilaterais em escala internacional” (SÁNCHEZ, 2003, p. 156-157).

Entretanto, o conteúdo do PDC que se notabilizou - projeto viário de priorização do transporte coletivo, proteção de áreas verdes, resgate do patrimônio arquitetônico e configuração de uma estética própria para a cidade – omite, no entanto, fatores exógenos ao diploma que contribuíram para sua efetividade.

No que toca à relação com os diferentes campos programáticos para as cidades, após um período de profunda vinculação do PDC e sua operacionalização ao regime militar e aos postulados centralizadores e de enaltecimento da técnica, vimos como o urbanismo local logrou revigorar-se, mesmo com o desgaste sofrido na década de 1980, ao articular a tradição local com as novas ideias circulantes do campo do planejamento estratégico, recompondo com a face ecológica o projeto de cidade que emerge com o PDC-1966.

Vimos como a construção do consenso em torno do PDC e da imagem da cidade-modelo tende a enaltecer os aspectos positivos da experiência que aparecem aos olhos comuns como retrato da totalidade da realidade urbana. Porém, conclui-se que o planejamento exemplar de Curitiba, referenciado internacionalmente, também guarda a marca central da urbanização brasileira, que é a produção desigual do espaço.

3. REVISÕES DO PDC 2004 E 2015: NOVAS LEIS, VELHAS PRÁTICAS

No início do século XXI houve a aprovação do Estatuto da Cidade, contexto no qual se deram as revisões do PDC em 2004 e 2015, que comporão objeto deste capítulo.

No início dos anos 2000 começaram a surgir mudanças no cenário da legislação e institucionalidade federal narrados no primeiro capítulo, com influência fundamental de ideias e organizações ligada a reforma urbana. Em 2004, durante a campanha nacional pelos planos diretores participativos, Curitiba foi um dos primeiros municípios no país a realizar a adequação de seu Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, reiterando-se sua imagem de vanguarda em planejamento urbano. Desde que instituída a nova normatividade urbana, cujo marco fundamental é o Estatuto da Cidade, o PDC passou por duas revisões, respectivamente em 2004 e 2015, momentos sobre os quais no debruçamos, a fim de conferir os efeitos da incorporação das novas diretrizes e institucionalidade democrática pautadas pelo campo da reforma urbana, na esfera local.

3.1. O PDC 2004 E A INCORPORAÇÃO DAS NOVAS PREMISSAS DO DIREITO À CIDADE

No ano de 2004, no final da segunda gestão de Cássio Taniguchi e no mesmo ano em que se promoveu a Campanha dos Planos Diretores Participativos pelo Ministério das Cidades, deu-se início ao processo de revisão do PDC⁴⁹. Trata-se da Lei Ordinária nº 11.266/2004, que dispõe sobre a “adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01, para orientação e controle do desenvolvimento integrado do Município”.

Na publicação do IPPUC, “Plano Diretor 2004 – O planejamento urbano em Curitiba”, o texto indica que o Estatuto da Cidade, “lei que assume compromisso com o resgate da chamada dívida social provocada pela perversa e excessiva concentração de renda ocorrida nas décadas anteriores”, teria consolidado instrumentos para que a gestões municipais pudessem efetivamente intervir no

⁴⁹ Trata-se de fato, de uma revisão, vez que ao menos legalmente, o plano diretor de 1966 continua vigente (Lei nº 2.828/1966). A nova lei de 2004 teria operado assim, apenas sua adequação ao Estatuto da Cidade.

processo de uso e ocupação do solo e de produção da cidade (IPPUC, 2004, p. 70-71). Feito tal reconhecimento, na publicação postula-se que apesar da requalificação do planejamento urbano, para cidades como Curitiba, “cujo Plano Diretor orienta efetivamente a evolução urbana, como principal condutor do crescimento local”, bastaria a adequação das leis urbanísticas locais às novas diretrizes (IPPUC, 2004, p. 70). A publicação oficial afirma que como a nova lei de zoneamento fora aprovada há pouco tempo, um ano antes das novas normativas federais, seria possível “a imediata adoção institucional de muitos instrumentos, que já eram instituídos na cidade por outra terminologia ou designação legislativa” (IPPUC, 2004, p. 71).

No mesmo ano da aprovação da Lei 10.527 (Estatuto da Cidade), em 2001 foram iniciados estudos no âmbito local para a revisão do plano diretor. Em novembro daquele ano foi realizado o evento público Seminário Curitiba do Amanhã⁵⁰, que envolveu a administração municipal, vereadores e representantes da sociedade civil, a fim de apresentar as novas proposições da lei federal e colher sugestões para o processo de adequação.

Após o momento inaugural, deu-se continuidade à formulação da proposta pela equipe técnica da administração pública, até 2003, quando em agosto, o Conselho Consultivo do IPPUC, o Consecon (formado por quadros técnicos do município, representantes do executivo, legislativo e da sociedade civil) deliberou que seriam promovidas reuniões e audiências públicas para a divulgação do processo (IPPUC, 2004). Na oportunidade, também foram indicados temas que as entidades componentes do conselho assumiriam para a apresentação de contribuições. Na ocasião, dentre as representações da sociedade civil, os temas da “outorga onerosa e transferência do direito de construir” e o “parcelamento, edificação ou utilização compulsórios” pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná - Sinduscon, enquanto as “diretrizes econômicas” e a “mobilidade urbana” foram assumidas pela Federação das Indústrias do Estado do Paraná - FIEP. Essas duas entidades foram as que mais se destacaram e mostraram capacidade de inserção do processo, dentre os segmentos da sociedade civil (IPPUC, 2004).

⁵⁰ Note-se aqui, a referência ao processo de formulação do PDC-1966, que contou com evento homônimo para sua inauguração.

Passada tal etapa, em setembro de 2003 foi publicado o Decreto nº 898, que estabeleceu a realização de oito audiências públicas para apresentação e consulta pública sobre o projeto de adequação. Tais audiências aconteceram logo em seguida, entre os meses de outubro e novembro, nas administrações regionais e Ruas da Cidadania e uma delas na sede do Sinduscon. Reuniram-se dentre todas as audiências, um total de 1.463 pessoas.

Possibilitou-se também, a formulação de críticas ou sugestões pelo correio, fax ou meio eletrônico até 15 dias antes da data das audiências. Desse universo, foram registradas 142 participações, dentre propostas, esclarecimentos e sugestões (IPPUC, 2004, p. 74-76). Após as audiências foram realizados debates com a Câmara Municipal e com o segmento das universidades.

O processo participativo teve alcance reduzido. Ressalta-se a menção a apenas duas entidades da sociedade civil que participaram oficialmente mediante contribuições temáticas à revisão, o Sinduscon e a FIEP. Nesse sentido, é interessante a reprodução que a própria publicação do IPPUC faz da formulação do Sindicato da Indústria da Construção Civil do Estado do Paraná, segundo a qual, deveria haver “o cuidado e a sensibilidade de não criar obrigações demasiadas ou injustas ao confundir subutilização com estagnação, fruto da baixa atividade econômica” e ainda que era “exageradamente arrecadatória a sugestão de onerar também o aumento da densidade, principalmente em zonas onde o uso e ocupação já foram restringidos, e ainda assim são onerados pela concessão de coeficiente de altura” (IPPUC, 2004, p. 76).

Trata-se, no caso, de ponderações aos instrumentos pelos quais a entidade havia se responsabilizado, quais sejam, a outorga onerosa do direito de construir e o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, previstos no Estatuto da Cidade, respectivamente, com escopo redistributivo dos ônus e benefícios da urbanização e de combate às práticas especulativas. Posicionando-se criticamente ao processo, Rosa Moura indica que:

Com Curitiba já consolidada enquanto metrópole, o “novo” Plano Diretor, repete, em 2004, o processo vivido em 1999 – apresentações para segmentos parceiros ou para a comunidade despreparada para compreender, absorver e discutir as idéias propostas. Aprovado com grande rapidez e unanimidade, por uma bancada composta por uma oposição reduzida, exatamente em data comemorativa aos 39 anos do IPPUC, o Plano passou a vigorar desde os últimos dias da segunda gestão de Cássio Taniguchi – prefeito com trajetória pelos circuitos técnicos e de gerência do IPPUC (MOURA, 2014, p. 07).

De fato, nota-se que o período de audiências públicas, espaço no qual deveria ocorrer a pactuação do projeto do plano, estendeu-se pelo exíguo período de 2 meses. O Estatuto da Cidade dispõe que o poder executivo local deve elaborar o plano diretor e demais planos urbanísticos por meio de procedimentos que garantam a participação popular em sincronia com a equipe técnica a cargo da função por parte da administração, garantindo-se a realização de audiências públicas e o livre acesso aos documentos e informações produzidas. Assim, dada à exposição, ao menos formalmente, cumpriu-se o procedimento requerido. Isso porque, tratam-se de prescrições genéricas, de modo que, apesar do reduzido alcance do processo participativo, do ponto de vista estritamente legal, a participação foi promovida a contento⁵¹.

Dentre as mudanças propostas, as destacadas pelo IPPUC foram: a criação de um Conselho Municipal de Desenvolvimento de composição paritária entre poder público e sociedade civil; a adoção de um estatuto único para a região metropolitana; o estímulo à participação social de pequenas empresas; a elaboração de diretrizes para uso de água tratada; por fim, o subsídio para manutenção de áreas verdes, a fim de impedir a ocupação urbana prejudicial ao meio ambiente (IPPUC, 2004, p. 75). Em março de 2004 foi encaminhada a proposta consolidada ao Legislativo, instância na qual foram realizadas mais duas audiências públicas e propostas 54 emendas (IPPUC, 2004, p. 77). Dito isso, nas palavras de Cássio Taniguchi:

[a aprovação do PDC foi] justamente no dia 1º de dezembro de 2004 –data em que o Ippuc completava seus 39 anos que a Câmara Municipal de Curitiba aprovava por unanimidade a adequação do Plano Diretor que – com os instrumentos previsto – ganha fôlego para garantir a qualidade de vida da nossa população aliando uso do solo, o transporte e o meio ambiente no espaço urbano. [...] Curitiba foi unanimidade para todos os parlamentares, como tem sido para sua população. O desenvolvimento de nossa cidade sempre foi maior do que qualquer sigla partidária, porque representava a vontade de todos os curitibanos, sejam de nascimento ou adoção (IPPUC, 2004, p. 5).

O trecho citado faz parte do material que subsidia o presente tópico, publicado no mesmo ano da aprovação da nova lei. A apresentação da publicação é feita por Cassio Taniguchi, então prefeito; Luiz Masaru Hakawa, presidente do IPPUC à época;

⁵¹ Posteriormente o processo participativo seria objeto das resoluções recomendadas nº 25/2005 e 83/2009 do Ministério das Cidades/Conselho Nacional das Cidades, que forneceram subsídios para uma análise mais qualitativa dos processos participativos.

e por Jaime Lerner, em textos que indicam a continuidade de um projeto de cidade. Os discursos apresentados têm caráter flagrantemente elogioso e reiteram as ideias força do planejamento urbano local, apontando seu caráter criativo e inovador, bem como sua efetividade em contraste ao restante do cenário urbano nacional. Conforme apresentação de Lerner:

O próprio Estatuto da Cidade tem em suas bases muitos dos conceitos e instrumentos já apresentados e aplicados pela capital paranaense. Conceitos como o de “solo criado” e a troca de potencial construtivo para a preservação da memória e do meio ambiente foram adotados por Curitiba há várias décadas. Além disso, o Estatuto da Cidade tem claramente a visão social da propriedade, difundida em Curitiba, bem como instrumentos de parceria público-privadas, que nada mais são do que as equações de co-responsabilidade já praticadas em nossa cidade. O sucesso de um Plano Diretor está relacionado não apenas à sua elaboração e aprovação, mas, em grande parte, à sua implantação. Nesse sentido, Curitiba também foi exemplar, aliando a agilidade e criatividade de seu planejamento urbano aos instrumentos reguladores do Plano Diretor. (IPPUC, 2004, p. 09).

Reitera-se assim, a imagem da Curitiba racionalmente ordenada, pioneira no planejamento urbano efetivo e bem-sucedido, salientando-se o aspecto da continuidade do projeto construído a partir da década de 1960.

De forma geral, seus capítulos dispõem sobre objetivos e diretrizes gerais para as diversas temáticas, destacando-se a preocupação quanto ao meio ambiente, à paisagem e ao transporte público⁵². Do ponto de vista das mudanças contempladas pela nova lei do plano diretor advindas diretamente do Estatuto da Cidade, foram incorporadas algumas novidades e requalificados institutos que já eram utilizados na cidade.

No quadro das instituições participativas, foi prevista a criação do conselho da cidade e a realização das conferências, bem como o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social e seu conselho gestor, nos moldes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano do Ministério das Cidades.

A função social da propriedade urbana, pilar da proposta da Reforma Urbana, foi definida pelo artigo 8º do plano⁵³. A definição da função social proposta depende

⁵² A lei é dividida em sete títulos, respectivamente: i) da adequação do plano diretor de Curitiba; ii) da política de desenvolvimento urbano; iii) da política urbanístico ambiental; iv) da política social e econômica; v) da gestão democrática da cidade; vi) dos instrumentos de política urbana; vii) das disposições gerais e transitórias.

⁵³ Art. 8º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da Cidade expressas neste Plano Diretor de Curitiba, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas nesta lei e no art. 2º do Estatuto da Cidade,

de sua articulação outros instrumentos para sua operacionalidade. Nesse sentido, os instrumentos previstos (artigos 50 a 84) de forma mais detalhada na lei foram: 1) o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; 2) o direito de preempção; 3) a outorga onerosa do direito de construir; 4) a transferência do direito de construir; 5) as operações urbanas consorciadas; 6) o Estudo de Impacto de Vizinhança; e por fim, 7) o monitoramento e controle do plano diretor⁵⁴.

As disposições sobre *parcelamento, edificação ou utilização compulsórios* (artigos 51 a 54 do plano), direito de preempção (artigos 55 a 58), e o Estudo de Impacto de Vizinhança (artigos 78 a 81) expõem genericamente os objetivos dos instrumentos, com a reprodução dos princípios do Estatuto da Cidade e regramento parcial sobre sua aplicação. Todos fazem remissão à regulamentação posterior específica e não há definição das áreas onde serão aplicados no corpo do plano ou no mapa do macrozoneamento.

As previsões da *outorga onerosa do direito de construir* (artigos 59 a 63) e *transferência do direito de construir* (artigos 65 a 69), trazem a definição, os objetivos e os locais em que poderão ser utilizadas, mas novamente remete-se a aplicação do instrumento à legislação posterior, que deverá indicar o procedimento para sua utilização, os critérios para sua isenção e a fórmula do cálculo da contrapartida financeira.

As *operações urbanas consorciadas* (artigos 70 a 77) tem seus objetivos delimitados, alguns parâmetros para sua operacionalização, bem como o indicativo de locais e setores nos quais o instrumento poderá ser aplicado, mas o procedimento a ser adotado é remetido à legislação posterior própria de cada operação urbana a

Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e os seguintes requisitos: I - compatibilidade do uso da propriedade com a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis; II - compatibilidade do uso da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural; III - a distribuição de usos e intensidades de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente, de modo a evitar ociosidade e sobrecarga dos investimentos coletivos.

⁵⁴ Dos oito instrumentos do Estatuto da Cidade previstos no PDC, seis deles compõem, justamente, o conteúdo mínimo dos planos diretores disposto pelo artigo 42 do Estatuto da Cidade, ou seja, eram obrigatórios. “Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo: I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei; II – disposições requeridas pelos artigos 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei; III – sistema de acompanhamento e controle.” O segundo inciso do dispositivo diz respeito, respectivamente: ao direito de preempção (Art. 25); à outorga onerosa do direito de construir (Art. 28 e 29); às operações urbanas consorciadas (Art. 32); à transferência do direito de construir (art. 35).

ser realizada no município. Por fim, o *monitoramento e controle do plano diretor* (artigos 82 a 84) manteve-se a cargo do IPPUC.

Quanto à aplicação dos novos instrumentos, o direito de preempção e o estudo de impacto de vizinhança restaram até o presente momento inutilizados, posto que inexistente a legislação regulamentadora indicada do PDC. O instrumento do *parcelamento, edificação ou utilização compulsórios*, do qual o IPTU progressivo no tempo é componente, encontra-se hodiernamente subutilizado, haja vista a existência de uma única lei, que prevê sua aplicação de forma pontual e limitada⁵⁵.

O sistema de monitoramento e controle não sofreu alterações, posto que o IPPUC já vinha desempenhando tais funções. Do mesmo modo, a outorga onerosa e a transferência do direito de construir, não contaram com legislação específica regulamentar posterior para adequação ao PDC, mas seguiram operantes com base em diplomas legais anteriores, notadamente a legislação correlata à lei de uso e ocupação do solo de 2.000, abordada no capítulo anterior. Por fim, no que toca às operações urbanas consorciadas, Curitiba conta até hoje com uma experiência local, conhecida como operação “Linha Verde”⁵⁶.

Destaca-se que nas disposições transitórias do PDC-2004 estipula-se que os ajustes dos dispositivos de legislação urbanística às políticas e diretrizes previstas deveriam ser feitos no prazo de três anos contados a partir da aprovação da nova lei (Art. 87, da Lei 11.266/04), no entanto tais ajustes e regulamentações não foram feitos. Nesse sentido, chama a atenção o fato de boa parte da legislação urbanística operante de Curitiba ser anterior ao próprio PDC-2004, especialmente o diploma de uso e ocupação do solo (Lei 9.800/00 e complementares), que tem se demonstrado mais importante para a efetiva ordenação da cidade que o próprio PDC.

Victor Carvalho Pinto, ao abordar o regime jurídico dos planos diretores, indica que na experiência recente de promulgação e implementação do instituto, há dois modelos que se destacam e também, contradizem-se. O primeiro, adequado aos preceitos constitucionais e do Estatuto da Cidade tem nítido seu caráter urbanístico e preza pela autoaplicabilidade, traz assim em seu corpo os índices urbanísticos de uso e ocupação do solo, bem como indica a forma pela qual hão de se realizar suas

⁵⁵ Trata-se da Lei Complementar nº 74 de 2009, que, conforme a súmula, “cria incentivos fiscais para recuperação de edificações e dinamização do entorno do Paço Municipal e dá outras providências”. A experiência no que toca a implantação do instrumento será abordada no próximo tópico.

⁵⁶ Trata-se da Lei nº 13.909 de 2011, que aprova a Operação Consorciada Linha Verde.

diretrizes (PINTO, 2005b). O segundo modelo, atribui o estabelecimento desses índices e da regulação de seus instrumentos para legislação posterior. Esse modelo tem origem no instituto do *master plan* ou *comprehensive plan* próprio dos Estados Unidos, que tem como finalidade a orientação do zoneamento (PINTO, 2005a).

O principal problema do modelo que separa o 'plano diretor' da lei de zoneamento reside na impossibilidade de submeter esta àquele. Se o plano é aprovado por lei, será revogado por qualquer lei posterior que o contrarie. Uma lei não pode ser regulamentada por outra lei. Diante disso, o 'plano diretor' passa a ser um documento inútil, que nada mais faz senão estabelecer orientações genéricas, que muito mais parecem um simples discurso político. A visibilidade do plano é muito maior que a da lei de zoneamento, ele acaba por se transformar em autêntica 'cortina de fumaça' que encobre a verdadeira regulação urbanística. Enquanto a opinião pública discute o plano, a lei de zoneamento é negociada sem transparência e à revelia da opinião pública (PINTO, 2005a, p. 14).

O autor nos indica ainda, uma série de incongruências na adoção desse último modelo, das quais destacamos a separação entre uso do solo e infraestrutura e a discricionariedade para a aplicação dos instrumentos urbanísticos. Por tais incongruências, não se pode delimitar uma estratégia efetiva de ocupação e desenvolvimento do território, vez que as obras de cada gestão serão decididas sem o direcionamento prévio do plano. Assim, a opção por esse modelo de plano contraria a centralidade postulada para tal instituto pelo ordenamento pátrio. Nessa esteira, Diógenes Gasparini indica que:

Vale afirmar: o Plano Diretor não pode estar consubstanciado em várias leis. Por dita razão, é uno, indivisível, e eventuais leis que venham alterar sua estrutura, acolhendo ou prescrevendo institutos urbanísticos, não podem ser havidos como Planos Diretores. De outro lado, não pode existir mais de um Plano Diretor (...) Em suma: o Plano Diretor é a lei municipal geral de planejamento e instrumento fundamental da política de desenvolvimento e expansão do Município. (GASPARINI, 2005, p. 93).

Retomamos assim, a crítica feita por Rosa Moura, ao caracterizar o ordenamento urbanístico hodierno de Curitiba como uma "colcha de retalhos", de modo que a adequação do plano em 2004 seria um novo remendo. Isso porque, enquanto cabe à legislação de uso e ocupação do solo a efetiva incidência sobre a ordenação territorial, constata-se pelo texto do Plano Diretor em vigor a tendência à abstração, pela reprodução de dispositivos do Estatuto da Cidade e pela amplitude dos objetivos traçados. O caráter genérico do plano abre margem à desvinculação de suas proposições a um plano de ações efetivo, vez que diversas matizes de políticas

públicas e diferentes formas de aplicação dos instrumentos serão facilmente enquadradas em suas diretrizes (MOURA, 2014).

Em consonância com tal diagnóstico, cita-se a avaliação sintética do plano apresentada no estudo do caso de Curitiba, publicado pelo Observatório das Metrópoles em 2011, que indica que:

O Plano revigora princípios já colocados pela constituição e pelo Estatuto da Cidade, aproximando-os segundo as particularidades locais. Entretanto, depende de uma série de regulamentações e políticas específicas (componentes ainda não aprovados) para que os mecanismos, fundamentados por tais princípios, sejam colocados em prática. Em relação ao ordenamento territorial, em especial, a organização do uso e ocupação do solo, o plano traz algumas inovações, em geral ampliando parâmetros de ocupação e definindo novas funções (baseadas nas alterações da lei de uso do solo realizadas em 2000) que, porém, não alteram a configuração urbana estrutural da cidade, destacada pelos eixos que combinam a ocupação do solo, sistema viário e as principais linhas de transporte coletivo. A possibilidade de interferir na lógica de retenção especulativa e democratizar as decisões sobre a gestão urbana dependem dos desdobramentos ou regulamentações que devem ser debatidas com o Conselho da Cidade de Curitiba e, em seguida, encaminhadas a Câmara Municipal de Curitiba. Por se tratar de uma lei que remete a uma série de regulamentações, seu impacto na realidade urbana, depende da qualidade das leis complementares e da forma como devem ocorrer os processos participativos para seu aprimoramento (BORGES; GUSSO; PEDROZO, 2011, s/n).

Somando-se à ausência de identificação das unidades territoriais em que cada instrumento deve ser utilizado e à falta de indicação de formas para se lograr os objetivos prescritos, um elemento ilustrativo do caráter discursivo do PDC-2004 é a presença de uma série de seções inseridas no título sobre a política econômica e social do plano (artigos 28 a 44) que dispõe sobre objetivos e princípios de desenvolvimento social, de segurança pública e defesa social, educação, esporte e lazer, assistência e promoção social e saúde. Ou seja, temas que não são diretamente afetos à atividade de ordenação territorial e descaracterizam a finalidade precípua do instrumento urbanístico.

3.1.1. A implantação dos mecanismos de gestão democrática

Como vimos anteriormente, a democratização da gestão das cidades é um dos objetivos mais caros aos novos postulados da ordenação urbana em vigor. No PDC-2004, tal previsão encontra-se disposta nos objetivos e diretrizes gerais no planejamento urbano e conta com título próprio no corpo do diploma.

No título relativo à temática, destacam-se os artigos 48 e 49. O primeiro dispõe sobre as formas de participação direta da população na “formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”, quais sejam: a criação de um órgão municipal de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, as conferências municipais da cidade, a iniciativa popular de projetos de lei e os conselhos municipais distritais. Por seu turno, o artigo 49, dispõe sobre as funções do órgão colegiado sobre política urbana, que consistirá em funções fiscalizatórias e propositivas, mas não deliberativas.

Tal qual previsto, em 2005 ocorreu a primeira Conferência municipal da cidade, que vem acontecendo a cada biênio desde então. Em 2007 foi criado o órgão colegiado referido pela lei, que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, com composição paritária. Trata-se do Conselho da Cidade de Curitiba – Concurtiba, instituído pela Lei 12.579/2007 e em operação desde 2008, com as funções consultiva e fiscalizadora.

O Concurtiba tem caráter orgânico e permanente na estrutura do IPPUC (que preside o conselho) e os representantes da sociedade civil são eleitos nas conferências das cidades a cada dois anos. O Concurtiba tem como finalidade, a formulação, elaboração e o acompanhamento das diretrizes do desenvolvimento urbano e regional de Curitiba.

Tomando-se como referência o estudo de Andréia Braga, “Governança democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: presença de voz dos atores sociais”, destacam-se três aspectos sobre o funcionamento do Concurtiba: seu caráter não deliberativo e seu baixo poder de agenda; a preponderância da incidência da administração pública municipal em relação à sociedade civil; e por fim, a superposição de competências em relação a outros conselhos setoriais da cidade.

Como espaços consultivos e fiscalizatórios, o Conselho e as conferências não têm caráter deliberativo.

O Concurtiba foi implantado com caráter consultivo e fiscalizatório, sendo aprovada na 3ª, 4ª e 5ª Conferência Municipal da Cidade de Curitiba (Concurtiba) a previsão para que o Conselho tenha também o caráter deliberativo. No caso de ser deliberativo, há a possibilidade de se ampliar o seu poder decisório e determinar o cumprimento das resoluções emitidas no Conselho. Tal definição para seu caráter deliberativo não foi implantada até o momento. (BRAGA, 2015b, p. 47)

A pesquisadora aponta ainda, como conclusão, a partir da análise das reuniões e documentação do conselho, que os temas e métodos das reuniões do

Concitiba expressariam seu lugar marginalizado na elaboração da política urbana do Município.

As pautas mais indicadas no Concitiba relacionam-se à organização interna do Conselho (47%), seguindo de ações alistadas ao planejamento urbano (27%). [...] Os itens mais arrolados ao controle social, ao desenho da política urbana pública ou às prioridades de investimento público, apesar de serem a maior prerrogativa e finalidade do Conselho, estão menos presentes nos pontos de discussões. (BRAGA, 2015b, p. 47-48)

Quanto à presença de participantes no Conselho, a pesquisadora constata, a partir da constância dos conselheiros (presença nas reuniões do conselho), uma maior participação dos servidores públicos e maiores ausências da parte da sociedade civil. Além disso, uma vez que o Concitiba é presidido e coordenado pelo IPPUC, as temáticas e trabalhos do conselho são em grande medida pré-definidas pelo Instituto. Desse modo, ainda que a composição do Conselho seja paritária, é evidente a predominância da administração pública.

Braga indica, por fim, a multiplicidade de instâncias consultivas e participativas no município e sua falta de coordenação, que implicaria na fragmentação do planejamento das políticas públicas e das instituições democráticas e de controle social, bem como no desperdício de recursos na organização dessas múltiplas instâncias (BRAGA, 2015).

Em levantamento sobre os conselhos com relação à temática do Concitiba no site da Prefeitura Municipal da cidade, identificaram-se os seguintes conselhos: (i) Conselho Municipal de Urbanismo; (ii) Conselho do Meio Ambiente; (iii) Conselho Deliberativo do Instituto de Planejamento e Pesquisa de Curitiba (IPPUC); (iv) Conselho Administrativo do Instituto de Planejamento e Pesquisa de Curitiba (IPPUC); (v) Conselho Municipal de Transporte; (vii) Conselho Municipal de Serviços de Taxis de Curitiba; Conselho Municipal de Transporte e Sinalização; (ix) Conselho do Fundo Gestor de Habitação de Interesse Social; (x) Conselho de Administração da Urbs; (xi) Conselho Fiscal da Urbs; (xii) Conselho de Administração da Cohab; (xiii) Conselho Fiscal da Cohab. Na pesquisa realizada sobre relação dos conselhos com temáticas semelhantes e o Concitiba, foi identificado em apenas uma reunião a apresentação preliminar das atividades do Conselho Gestor de Habitação de Interesse Social, sem ter mais nenhuma discussão de planejamento conjunto com os demais conselhos. (BRAGA, 2015b, p. 47-48).

Dentre tais conselhos, na temática urbana, destaca-se a existência do Conselho Municipal de Urbanismo - CMU, instituído pela Lei Municipal nº 7.704/1991, como “órgão de natureza consultiva e de planejamento”. O Conselho foi regulamentado e passou a contar com representantes da sociedade civil indicados

pelo Município em 2015, pelo Decreto nº 337/2015. Dentre as atribuições do Conselho, destacam-se “julgar questões referentes à matéria urbanística; analisar e deliberar para formulação da política urbana municipal; e analisar questões relativas à aplicação do Plano Diretor. Ou seja, do ponto de vista consultivo, as atribuições são similares ao Concitiba, mas é reservado ao CMU o poder decisório sobre por exemplo, grandes obras públicas. Diante de tais apontamentos, é visível que, ainda que as instâncias participativas coadunadas com a legislação federal (conselho da cidade e conferências) tenham sido operacionalizadas localmente, tais espaços não assumiram papel importante na discussão e definição das políticas públicas urbanas.

3.1.2. Instrumentos do Estatuto da Cidade e política fundiária: onde a reforma urbana não chegou

Apesar da narrada inoperância dos novos instrumentos do Estatuto da Cidade no PDC-2004, sob o ponto meramente formal, o diploma incorporou em seu bojo as mudanças e diretrizes estabelecidas pela nova institucionalidade do direito urbanístico no Brasil, fundado, sobretudo, a partir da articulação do campo da reforma urbana. No entanto, se considerarmos, que a questão nodal para os adeptos do campo era e continua sendo a política fundiária e a desigualdade territorial, resta por saber em que medida a prática local foi revista a partir de tal premissa. Para ilustrar a situação nos detemos na análise da utilização do novo instrumental no município a partir de sua relação com a função social da propriedade entre o período de aprovação do plano e sua nova revisão. Isso porque, do ponto de vista do campo da reforma urbana, a desigualdade territorial constitui traço fundamental da urbanização brasileira. Conforme Raquel Rolnik:

Se tivéssemos que apontar apenas um elemento – comum e suficientemente forte – para definir cidades brasileiras histórica e regionalmente distintas, este seria sem dúvida a existência (e permanência no tempo) de contrastes profundos entre condições urbanas radicalmente distintas convivendo, muitas vezes conflitando, no interior da mesma cidade. (ROLNIK, 1997, p.7).

Nesse contexto, a função social da propriedade urbana foi inserida no ordenamento pátrio como postulado de enfrentamento às práticas especulativas com a terra e à apropriação privada do trabalho coletivo que conforma o espaço urbano,

visando assim, a uma distribuição mais justa dos benefícios e ônus do processo de urbanização capitaneado pelo poder público.

Assim, uma análise qualitativa da operacionalização do princípio-objetivo da função social da propriedade exigirá uma análise dos dispositivos do plano que incidem sobre o acesso à terra urbanizada e sobre a recuperação das mais-valias urbanas pelo poder público. Para tanto, fazemos a análise de três elementos: a utilização das zonas especiais de interesse social - ZEIS, a utilização do instrumento do *parcelamento, edificação ou utilização compulsórios* (IPTU progressivo) e a experiência de realização da operação urbana consorciada Linha Verde na cidade.

A demarcação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS foi um dos primeiros instrumentos urbanísticos formulados para incidir sobre a exclusão territorial. Raquel Rolnik indica que o instrumento fora inicialmente previsto para a agilização dos procedimentos de regularização fundiária e urbanização de assentamentos consolidados, mas seu sentido fora ampliado, dada a possibilidade de reserva de áreas localizadas em espaços dotados de infraestrutura urbana, “antes bloqueados para os mercados de moradia popular” (ROLNIK, 1997, p. 08).

Portanto, a demarcação de ZEIS possibilita o reconhecimento da concretude do desenvolvimento das cidades, facilitando a regularização fundiária, e ainda, a reserva de áreas para produção habitacional de interesse social, em geral preterida pelo mercado em áreas bem localizadas.

Em Curitiba, antes mesmo da adequação do PDC e da incorporação das ZEIS tal qual prevista do Estatuto da Cidade, a Lei 9.800/2000 (zoneamento) já previa instituto similar, os Setores Especiais de Habitação de Interesse Social (SEHIS), que se enquadram na categoria dos setores especiais previsto no macrozoneamento do plano. A finalidade da demarcação de tais setores se dá pelo interesse público de conduzir a urbanização e a regularização fundiária, bem como “implantar ou complementar programas habitacionais de interesse social, e que se sujeitam a critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo” (CURITIBA, 2008, p. 121)⁵⁷.

⁵⁷ Após a promulgação da lei de adequação do plano diretor (Lei 11.1266/2004), passaram a ser previstas as ZEIS. Trata-se da Lei 12.450/07, que define as ZEIS como áreas do território municipal, destinadas à recuperação urbanística e ambiental e à regularização fundiária de ocupações irregulares já existentes para implantação de habitações de interesse social, de equipamentos sociais e culturais, de espaços públicos, serviços e comércio de caráter local. A diferença entre ZEIS e SEHIS estaria no rigor da formalidade da sua instituição, vez que demarcação das zonas deverá ser via lei ordinária e a dos setores pode ser realizada via decreto (MONTANDON & SANTOS JR., 2011b, p. 12). Apesar da

Conforme constatou-se em estudo promovido pelo Observatório das Metrópoles sobre o PDC, no caso de Curitiba, as SEHIS demarcadas estão situadas em áreas periféricas da cidade e objetivaram, primordialmente, a regularização fundiária de áreas já consolidadas. Estima-se que os SEHIS compreendam cerca de 5,7% do território da cidade e que apenas 0,7% de suas áreas residenciais estariam vazias, ou seja, disponíveis para habitação (BORGES; GUSSO; PEDROZO, 2011). Conforme o Plano Municipal de Habitação de Interesse Social da cidade:

Ao analisar o montante de área disponível nos Setores Habitacionais de Interesse Social (SEHIS), teoricamente destinados à habitação de famílias com menor renda (0 a 5 s.m.), 1.651.511,00m², tem-se que essas áreas não são suficientes para atender a demanda prioritária do déficit habitacional, necessitando de áreas localizadas em outros zoneamentos da Cidade. Curitiba possui área de apenas 432 km², é cercada a Leste e Oeste pelas Áreas de Proteção Ambiental do Rio Passaúna e do Rio Iguaçu, ao Norte pelo Aquífero Karst o que reduz a sua área efetivamente ocupável. Nas áreas restantes desocupadas possui também restrições a ocupação em função da hidrografia, atingimento por bosques nativos relevantes e áreas com declividade acentuada principalmente na região Norte (CURITIBA, 2008, p. 181).

Ainda que as SEHIS venham sendo utilizadas, o fato de serem demarcadas por decretos em área já em processo de regularização demonstra que o instrumento está limitado ao escopo de flexibilização dos padrões construtivos. Ou seja, o potencial das ZEIS como mecanismo de reserva de mercado é ignorado, fato que se atesta pelo fato de que a porcentagem de imóveis vazios nas zonas de SEHIS estabelecidas pelo zoneamento é ínfima. Assim, o instrumento é subutilizado, posto que não chega efetivamente a incidir no direcionamento espacial (reserva de terras em locais centrais).

A principal questão apontada pelo próprio plano de habitação do município como impeditivo ou impasse à efetivação da política habitacional é a oferta de terras no município para operacionalizá-la. De fato, a questão habitacional está intimamente conectada à oferta de terra urbanizada, vez que “a produção de moradia exige um pedaço de cidade e não de terra nua”, ou seja, terra dotada de infraestrutura e atendida por serviços públicos (MARICATO, 2001, p. 119).

Porém, o principal impasse não é propriamente a existência de terra vaga ou subutilizada, mas o valor da terra, que encarece os empreendimentos de habitação

existência das duas nomenclaturas, prepondera a utilização das SEHIS, de modo que faremos referência ao instrumento a partir de sua designação local.

popular e afasta as famílias de menor rendimento das áreas já equipadas. Assim, a questão fundiária constitui ponto fulcral a ser solucionado na equação da função social da propriedade e do acesso à moradia. Conforme assevera Carlos Frederico Burnett, em sua tese de doutorado sobre planos diretores, a postura do poder público quanto ao tema reproduz-se de longa data:

Essa questão fundiária foi “resolvida” pelo BNH e pelas COHABs através da expansão horizontal da cidade e sem rigor quanto à instalação prévia de infraestrutura e serviços, ignorando as propriedades imobiliárias urbanas bem localizadas, que se mantinham ociosas pelo interesse de captação de futuras valorizações urbanas (BURNETT, 2009, p. 135).

Conforme o diagnóstico do Plano Municipal de Habitação e Habitação de Interesse Social de Curitiba:

Os valores estimados para atender a demanda de regularização fundiária, dos reassentamentos e do remanescente do déficit habitacional, conforme calculado no item SIMULAÇÃO DE CUSTOS PARA ATENDIMENTO AO DÉFICIT HABITACIONAL E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA, das famílias com renda até 5 s.m. varia de acordo com a tipologia e padrão arquitetônico adotados, de R\$ 1.259.034.208,00 a R\$ 1.909.997.927,00. Ressalta-se que não foram calculados os investimentos necessários para atendimento da demanda demográfica num horizonte de 13 anos. Se fossem mantidos os investimentos da Prefeitura, do Governo Federal, e de fontes internacionais, calcula-se que seriam necessários entre 38 e 57 anos para atender integralmente a demanda calculada (CURITIBA, 2008, p. 183).

O problema aqui reside na percepção da questão habitacional de forma restrita, ponderando-se apenas os custos de regularização das áreas consolidadas e os custos da produção de unidades habitacionais. Passa ao largo assim, a problematização dos mecanismos que possam incidir sobre a valorização fundiária e sobre a subutilização e ociosidade de áreas e lotes nas regiões já providas de infraestrutura. Nesse sentido, a demarcação de ZEIS em áreas satisfatoriamente servidas de infraestrutura pode servir como reserva de mercado e incidir sobre o valor das áreas selecionadas, mas a utilização das SEHIS no município não se dá nesse sentido.

Passando ao segundo caso de utilização dos instrumentos, no que toca à retenção especulativa dos imóveis e sua subutilização nas áreas providas de infraestrutura e serviços públicos, o instrumento do *parcelamento, edificação e utilização compulsórios* apresenta-se como alternativa.

As áreas centrais das cidades são, em geral, o ponto que cristaliza a maior quantidade de trabalho socialmente despendido em sua produção (VILLAÇA, 2001).

Os imóveis ociosos não representam apenas uma utilização inadequada, mas também um custo do socializado. Esse fato é reiteradamente ignorado pelas políticas financeiras convencionais que desconsideram a forma como os custos do fornecimento de infraestrutura urbana e de serviços são socializados e como os benefícios são privatizados. No caso de Curitiba, o centro da cidade não é apenas o que aporta maior concentração de equipamentos urbanos, mas também se caracteriza “como a centralidade de maior expressão histórica e cultural de cidade” (BONADIO & MILANO, 2014, p. 9).

Nesse contexto, o instrumento do *parcelamento, edificação e utilização compulsórios*⁵⁸ propõe-se a impelir o proprietário à utilização da área ou imóvel ocioso, por meio de medidas concatenadas, a notificação para o parcelamento, edificação e utilização da área, a aplicação do IPTU progressivo no tempo e, por fim, a desapropriação com títulos da dívida pública. Em Curitiba, há uma única experiência de aplicação do instrumento, a Lei Complementar nº 74 de 16 de dezembro de 2009, que “cria incentivos fiscais para a recuperação de edificações e dinamização da área do entorno o Paço Municipal”, que não versa especificamente sobre o IPTU Progressivo no Tempo, mas sobre uma série de medidas que visam à preservação de um local histórico da cidade. A área delimitada reduz-se a região do centro que passou por um processo de revitalização recentemente, consistente em uma área de cerca de dez quadras, de forma que a utilização do instrumento se deu, como bem diz a lei, “com vistas à dinamização do entorno”, sendo reduzida sua abrangência⁵⁹. Ou seja, ainda que exista a experiência pontual de aplicação, o instrumento não foi operacionalizado como política para a totalidade do território, passando ao largo de incidir sobre os ditos “vazios urbanos” e seus processos especulativos subjacentes.

Como último exemplo do manejo da política fundiária, apresentamos a recente experiência de implementação da operação consorciada Linha Verde. As operações urbanas consorciadas (OUCs) são intervenções urbanísticas planejadas em áreas específicas delimitadas previamente por lei, operadas sob a coordenação do poder público. Possibilita-se, por meio das operações, desde projetos de revitalização até

⁵⁸ Geralmente chamado apenas de “IPTU progressivo”, ainda que a tributação seja apenas um de suas etapas.

⁵⁹ O mapa delimitador da área de abrangência da legislação encontra-se na forma de anexo à lei.

de regularização e urbanização, de forma que o instituto constitui instrumento de requalificação do espaço.

A grande novidade do instituto, que despertou a atenção de diversos setores, desde aqueles vinculados a uma perspectiva redistributiva até aqueles que compreendem a urbanização como oportunidade econômica, foi a proposição pela qual os particulares com interesse na área seriam os que investiriam em sua requalificação. Ou seja, os proprietários que se beneficiam com os acréscimos de potencial construtivo das áreas demarcadas e da infraestrutura urbana revitalizada deverão retornar parte da riqueza gerada à coletividade (VILLAÇA, 2001).

Tratar-se-ia então, da oportunidade de operar um projeto a partir da coordenação pública, mas com custeio privado. A OUC opera-se pela alteração de índices urbanísticos e características de uso e ocupação do solo, combinando investimentos públicos e privados (obtidos por meio da outorga onerosa do direito de construir) visando à implementação de um plano urbanístico (MOREIRA e NETO, 2013).

Na operação, o poder público promove o aumento do coeficiente de aproveitamento ou a modificação dos usos permitidos para o local. Dessa forma, beneficiam-se os proprietários da área em troca de uma contrapartida, que pode ser financeira ou de outra natureza (como a realização de alguma obra pública necessária). A forma de incentivo e atração de investimentos que tem se popularizado é a venda de potencial construtivo para a área, pelos Certificados de Potencial Adicional Construtivo - CEPACs, espécie de título emitido pelo município e comercializado na Bolsa de Valores em um sistema de leilões. Os valores arrecadados mediante o potencial construtivo deverão ser utilizados somente para a consecução das intervenções definidas por lei dentro do perímetro da operação.

Em Curitiba, a operação urbana consorciada Linha Verde, encontra-se disciplinada pela Lei 13.909/2011 e Decreto nº 133/2012. Conforme informações constantes no Prospecto de Registro da Operação, a intervenção urbana não foi inicialmente concebida como OUC, remonta a propostas convencionais de urbanismo - BR-Vida (1992-1996) e BR-Cidade (1996-2002) – que buscavam a integração da BR-116 à cidade em seu trecho urbano. Com a revisão do Plano Diretor de Curitiba (Lei 11.266/2004) e a assunção pela administração Municipal do trecho urbano da BR116, foi favorecida a proposta de transformar o projeto inicial em uma OUC (MOREIRA e NETO, 2013).

A Operação Urbana Consorciada Linha Verde tem por objetivo viabilizar um conjunto de intervenções que se inserem no escopo do planejamento urbano de longo prazo de Curitiba, consolidando um eixo de desenvolvimento da cidade. Conforme o prospecto do projeto:

O Projeto Linha Verde tem como principal característica a requalificação urbana do eixo viário da antiga Rodovia BR-116 e seu entorno no seu trecho urbano. A proposta urbanística do Projeto Linha Verde segue o princípio básico do planejamento urbano da cidade, formado pela integração entre uso do solo, sistema viário e transporte, em uma perspectiva clara de requalificação econômica, social e do meio ambiente, propiciando um salto qualitativo para essa região da cidade. (CURITIBA, 2012, p.57)

A OUC Linha Verde contempla 22 km, 22 bairros, 20.820.506 m², 82.000 habitantes e está orçada em 1,2 bilhão de reais, nesses termos, a operação constituiu-se como a maior em curso da experiência brasileira (MUNICÍPIO DE CURITIBA, 2012; MOREIRA e NETO, 2013).

De acordo com o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e com o próprio PDC-2004 (Art. 7º), os elementos obrigatórios que devem constar na lei das OUCs são: a definição da área de abrangência da intervenção; a finalidade da operação proposta; os programas básicos de ocupação da área e de intervenções previstas; o estudo prévio de impacto de vizinhança; a programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos; forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

Referenciando-nos na lei e decreto da OUC Linha Verde, bem como no estudo de Paulo Nascimento Neto e Tomás Antônio Moreira, aponta-se que o primeiro ponto frágil da lei e do projeto fora a remissão da elaboração do Plano de Prioridade de Intervenções e do Plano e Projeto urbanístico e do Estudo de Impacto Ambiental (EIA/Rima) a um momento posterior, apesar de tais elementos constituírem condicionantes à regularidade do uso do instrumento. Dessa forma, mesmo que iniciada a implantação da operação urbana, as prioridades da intervenção pública, bem como os impactos potenciais da requalificação da área demarcada restaram desconhecidos (MOREIRA e NETO, 2013).

O problema consiste, assim, no início da operação sem a devida delimitação do plano de obras e prioridades do investimento na área. A possibilidade de recuperação de mais-valias advindas da valorização fundiária e imobiliária decorrente da ação do poder público relaciona-se diretamente com a transparência das ações dos gestores e com a participação da população impactada na construção das prioridades a serem logradas com a arrecadação (CYMBALISTA, R. & SANTORO, 2006; FIX, 2004).

Seguindo o raciocínio de Paulo Nascimento Neto e Tomás Antônio Moreira, questiona-se assim, se os elementos constantes na lei instituidora da OUC - Linha Verde dificultam ou fomentam a recuperação de mais-valias fundiárias urbanas. Conforme os autores:

Distante de se colocar em xeque a capacidade técnica de elaboração desses documentos (em grande parte sobre responsabilidade do Ippuc), questiona-se aqui a inexistência da participação popular no processo de formulação da operação urbana. E, mesmo que esta fosse realizada, de que forma a população poderia avaliar um projeto de intervenção urbana que não possui um plano de ações claramente delineado, onde não há a clara definição dos impactos ambientais, sociais e econômicos envolvidos e suas medidas mitigadoras? Essa pergunta nos conduz ao segundo questionamento sobre a forma de gestão da Operação Urbana Linha Verde, a saber: a baixa representatividade da sociedade civil no seu processo de implementação. (MOREIRA e NETO, 2013, p. 596).

No que toca à participação da sociedade civil, nota-se que não foi realizado o Estudo de Impacto de Vizinhança, que é requisito para a operacionalização do instrumento ditado pelo Estatuto da Cidade e prevê a realização de audiências públicas em seu procedimento. Da mesma forma, o Estudo de Impacto Ambiental do empreendimento, foi realizado depois de sua aprovação, observando-se assim, a negligência com a avaliação dos impactos sociais, econômicos e ambientais da operação.

Soma-se a tal constatação à composição indicada para o grupo de gestão da OUC Linha Verde (art. 18 da Lei Municipal 13.909/11), que dentre seus onze membros, conta com apenas quatro da sociedade civil. Dentre esses últimos, as vagas são ocupadas pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil no Estado do Paraná - Sinduscon, Sindicato da Habitação e Condomínios do Paraná - Secovi, Associação dos Dirigentes de Empresas do Mercado Imobiliário no Estado do Paraná - Ademi e por fim pelo Conselho da Cidade de Curitiba - Concitiba. Assim, pelo arranjo

do grupo de gestão, é possível deduzir, a espaço privilegiado das entidades ligadas ao mercado imobiliário na negociação com o poder público. A ausência de representantes ou associações de moradores territorializadas na área impactada pela operação, demonstra o afastamento dos setores que deveriam ser priorizados pelos recursos arrecadados com os Cepacs no processo de deliberação sobre as obras e intervenções prioritárias.

Ao se incluir nesse cenário o intenso lobby engendrado pelo mercado imobiliário (que, inclusive, possui significativa representatividade no grupo gestor) e pelas empreiteiras voltadas à execução de obras públicas, levanta-se a hipótese da OU Linha Verde estar mais próxima a um mecanismo de dinamização do mercado imobiliário do que propriamente de um instrumento de fortalecimento da função social da cidade e da propriedade (MOREIRA e NETO, 2013, p. 597).

No que toca à habitação de interesse social, na legislação instituidora da operação, estipula-se dentre seus objetivos “desenvolver um programa que garanta o atendimento à população que vive em área de ocupação irregular ou em situação de vulnerabilidade, com previsão de realocação das famílias, melhoramentos e reurbanização das áreas degradadas” (Art. 4º, II). Já o prospecto do projeto prevê:

Realização de ações de urbanização, realocação e ou regularização fundiária de áreas de ocupações irregulares, principalmente naquelas localizadas em Áreas de Preservação Permanente. Essa ação refere-se também a inserção da população diretamente afetada em programas públicos de atendimento econômico e social, quando necessário, para a implementação do Programa de Intervenções da Operação Urbana. O valor estimado para essas intervenções é de R\$ 40 milhões, incluindo a elaboração de projetos e desapropriações necessárias à sua implantação (CURITIBA, 2012, p. 76).

Porém, tais previsões não encontram correspondência nas ações e obras antevistas pelo diploma legal e pelo documento de registro público. Nota-se, inclusive, que as áreas que se enquadram em tal situação não foram mapeadas. Assim, apesar de constar como objetivo um programa de atendimento econômico e social, a lei e o projeto da operação não albergam previsões sobre sua operacionalização.

A marginalização dos problemas em potencial gerados pelos impactos da operação urbana demonstra um descuido do poder público com os efeitos da valorização fundiária engendrada por suas próprias ações, tais como a modificação dos índices urbanísticos e a implantação de equipamentos urbanos. Com tais alterações, para o setor em situação irregular, as chances de conflitos possessórios

tendem a acirrar-se, bem como, os novos padrões urbanísticos da área podem ensejar uma situação de descompasso entre a renda dos residentes da área impactada e o valor da terra até então habitada. O resultado da requalificação urbana, também pode ser assim, uma recomposição da população residente à área, configurando-se o processo de gentrificação (FIX, 2004).

Nesse sentido, as operações urbanas consorciadas têm sido criticadas pela restrição dos investimentos ao perímetro de intervenção, “visto que se reinvestem vultosos recursos em áreas infraestruturadas da cidade, alavancando a elevação dos preços da terra e acirrando as desigualdades socioterritoriais intraurbanas” (MOREIRA e NETO, 2013, p. 598).

De fato, pela leitura do Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada, documento público que contém o maior número de informações sistematizadas sobre a experiência, nota-se que a preocupação precípua do poder público é demonstrar a viabilidade financeira dos CEPACs emitidos, de forma que o financiamento público de obras que dotem de valor a região constitui-se como medida garantidora do projeto. Conforme o prospecto:

E eventual diferença que venha a ocorrer entre o valor arrecadado com os CEPAC e o custo das intervenções será complementando com recursos do Tesouro Municipal, nos exercícios em que forem aplicados, ou de outras fontes, como convênios com outras entidades e órgãos municipais e de outras esferas de governo. Nesse sentido, ainda, existe a possibilidade de que os recursos complementares sejam obtidos através de financiamento junto a órgãos internacionais. [...] Com relação às obras futuras, todo o seu financiamento, desde os projetos iniciais, até a sua conclusão, a princípio, decorrerá exclusivamente da venda de CEPAC, podendo, se necessário, ocorrer previsão orçamentária para sua complementação no exercício correspondente. Lançada a OUC-LV ao mercado, a tendência é de que haja valorização gradual dos terrenos inseridos em seu perímetro e, conseqüentemente, do valor do CEPAC, de forma que o valor a ser complementado pelo Tesouro Municipal seja tanto menor quanto maior o sucesso dos leilões que serão realizados, resultando em valores maiores de arrecadação (CURITIBA, 2012, p. 55).

Desse modo, apesar de o principal argumento em prol do instituto ter sido a possibilidade de requalificação urbana financiada por investimentos privados, a experiência local indica um sentido contrário.

O problema reside no fato de que a iniciativa privada tende a interessar-se apenas por áreas já atrativas do ponto de vista do capital imobiliário ou ainda, demandam uma “alavancagem” por parte do poder público, que se dá em geral por meio de obras públicas que valorizam o entorno da área delimitada. De forma geral,

portanto, as OUCs vinculam-se a processos de valorização, que culminam na gentrificação do espaço. Nesse sentido, o instrumento pode tornar-se um mecanismo de legitimação do direcionamento de recursos públicos para áreas já munidas de infraestrutura e contemplar reduzidos beneficiários (CYMBALISTA, R. & SANTORO, 2006; FIX, 2004).

Portanto, analisados os instrumentos em comento e sua vinculação direta com a gestão fundiária da cidade indica-se que, apesar de a função social da propriedade constar no PDC como princípio e como objetivo, o princípio restou inoperante como balizador da política fundiária.

3.1.3. A política urbana local à luz do cenário nacional: MCMV, PAC e Copa do Mundo

Por fim, no que diz respeito à análise da aplicabilidade do PDC-2004 (que vigorou como tal até 2015), lançamos algumas ponderações sobre o cenário nacional e sua relação com a consecução da política urbana local. No período de vigência do PDC-1966 observamos dois momentos distintos em termos de financiamento e política federal para as cidades, o primeiro marcado pelo desenvolvimentismo próprio do regime militar, que se estende ao longo das décadas de 1960 e 1970; e o segundo, neoliberal, marcado pelo recuo das atribuições estatais e esgotamento do financiamento federal para infraestrutura e habitação nas cidades.

O período de vigência de PDC-2004, no entanto, é marcado por uma nova realidade no cenário nacional, consistente em um novo ciclo desenvolvimentista⁶⁰ correspondente à ascensão do Partido dos Trabalhadores ao governo federal, o que significou uma forte mudança no cenário do financiamento público para infraestrutura urbana e habitação.

Como visto no primeiro capítulo, desde a criação do Ministério das Cidades em 2003, a política nacional de desenvolvimento urbano promoveu a formação de sistemas de gestão integrados com as esferas estaduais e municipais, prescrevendo a criação de diplomas de planejamento locais em consonância com diretrizes federais. Destacam-se nesse sentido, os planos setoriais de Habitação, Mobilidade, Saneamento e Transporte, articulados com a criação de fundos e conselhos gestores,

⁶⁰ Desenvolvimentismo tomado aqui no sentido amplo de um direcionamento ao protagonismo do Estado na condução da política econômica, a partir de estímulos econômicos e aplicação de políticas sociais universalistas.

que foram disseminados em diversos municípios como condicionantes ao recebimento de recursos federais.

Além das iniciativas de planejamento integrado, destacam-se dois grandes programas influenciaram fortemente o cenário das grandes cidades brasileiras: o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Minha Casa Minha Vida - MCMV.

O Programa de Aceleração do Crescimento – PAC e o Minha Casa, minha vida surgem como estratégias do governo federal para provisão de infraestrutura e habitação em todo o território nacional. A iniciativa governamental estaria canalizando recursos para dinamizar a economia a partir do setor da construção civil, capaz de grande absorção de mão-de-obra e de estimulação de setores econômicos correlatos (RODRIGUES; TONELLA, 2010, p. 1).

O PAC foi anunciado em 2007, como medida anticíclica em um contexto de avanço da crise financeira internacional⁶¹, com etapas de médio e longo prazo integradas por um conjunto de políticas econômicas voltadas à implantação infraestrutura em setores críticos, como energia, habitação, saneamento e mobilidade⁶².

O Programa de Aceleração do Crescimento faz ressurgir o debate da presença do Estado enquanto fomentador da economia e principal elaborador de políticas públicas. A função principal do programa seria reverter as tendências de crise econômica da economia mundial, que ameaçava atingir o Brasil (RODRIGUES; TONELLA, 2010, p. 1).

Tratando-se de um programa voltado especialmente à implantação de infraestrutura básica, sua implantação reverberou diretamente sobre a construção do espaço nas cidades. Nesse sentido:

Pelo seu montante, podemos supor que a destinação de recursos para as cidades transformou o PAC no maior programa de obras de infraestrutura que o país implementou, considerando o período de tempo. Foram disponibilizados cerca de R\$ 981,0 bilhões, dos quais, R\$ 772 bilhões para o período de 2007 a 2014, visando à execução de obras pelos estados e municípios em diversas temáticas urbanas [...] o PAC destinou recursos que

⁶¹ Trata-se da crise financeira que eclodiu em 2008, a partir da “*bolha dos subprimes*” americanos. “A crise global de 2008 começou como costumam começar as crises financeiras em países ricos e foi causada pela desregulação dos mercados financeiros e pela especulação selvagem que essa desregulação permitiu. A desregulação foi o fato histórico novo que abriu as portas para a crise. Uma explicação alternativa sustenta que a política monetária do US Federal Reserve Bank depois de 2001/2002 manteve as taxas de juros baixas demais por tempo demais, o que teria levado ao grande aumento da oferta de crédito necessário para produzir os elevados níveis de alavancagem associados à crise” (BRESSER-PEREIRA, 2010).

⁶² O Programa foi instituído a partir de cinco eixos de ação centrais: medidas de infraestrutura e logística; desoneração tributária; revisão de marcos regulatórios das áreas ambiental e energética; medidas fiscais de longo prazo e de estímulo ao crédito. Informações constantes no sítio virtual do programa: <http://www.pac.gov.br/>.

atingiram patamares muito altos para apoiar municípios nas áreas de habitação, saneamento, drenagem, prevenção de risco, mobilidade urbana, dentre outras 12 (CALDAS, 2016, p. 61,66)

Dentre as categorias de investimentos ofertadas pelo PAC, Curitiba foi beneficiada fundamentalmente a partir de recursos direcionados a obras de drenagem e risco ambiental; mobilidade urbana; implantação de equipamentos sociais e urbanização de assentamentos precários. Apenas na lista de obras concluídas, a partir do programa foram implantados três empreendimentos de infraestrutura energética, trinta e quatro de infraestrutura social e urbana e um de infraestrutura logística (reforma e ampliação do aeroporto)⁶³. Considerando a totalidade das obras prevista na cidade, independentemente de seu estágio (contratação, execução, etc.), totalizam 103 (cento e três) empreendimentos de infraestrutura.

O PAC veio a articular-se ainda, com o anúncio da recepção de dois grandes eventos globais pelo país: a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas em 2016.

O tema da mobilidade voltou a ocupar fortemente a agenda governamental com a decisão de sediar a Copa do Mundo. Em 2010, um conjunto de empreendimentos destinados a melhorar a acessibilidade entre pontos de interesse para os deslocamentos relacionados ao megaevento, especialmente as ligações por transporte público entre estádios, aeroportos e regiões hoteleiras das cidades sedes foram selecionadas e integraram uma matriz de responsabilidade entre os governos envolvidos e a União (CALDAS, 2016, p. 67)

Curitiba, que recepcionou a Copa do Mundo, recebeu apenas por meio do PAC da Copa o montante de R\$ 334 milhões direcionados à requalificação do corredor viário aeroporto-rodoviária; a requalificação do trecho sul da Linha Verde (dentro do perímetro da Operação Urbana Consorciada); revitalização da Avenida Marechal Floriano Peixoto e por fim, a reforma da Pedreira Paulo Leminski⁶⁴.

Ainda no que toca a grandes programas do governo federal com implicações na esfera local, destaca-se o Minha Casa Minha Vida, programa que representou o esvaziamento do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social- SNHIS, criado em 2005. O SNHIS propunha um modelo institucional que integrava os três níveis

⁶³ As áreas de financiamento e investimento a partir do PAC em Curitiba podem ser consultadas nos relatórios regionais do PAC, disponíveis no sítio virtual do programa: <http://www.pac.gov.br>.

⁶⁴ Dados disponíveis no “Portal da Copa” <http://www.copa2014.gov.br>. Site criado para prestação de contas e balanço do evento pelo Governo Federal.

federais do ponto de vista institucional e financeiro⁶⁵. Pelo SNHIS criaram-se fundos de financiamento à habitação e conselhos gestores participativos, bem como a exigência de planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS) como condicionantes para que os estados e municípios aderissem à sua estrutura.

O desenho institucional proposto reforçava o papel estratégico das administrações locais, mas propunha a sua articulação institucional e financeira com outros níveis de governo, no âmbito do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS. Para que os estados e municípios pudessem integrar o novo sistema, teriam de aderir à estrutura de criação de fundos, conselhos e planos locais de Habitação de Interesse Social (HIS), de forma a garantir sustentabilidade, racionalidade e, sobretudo, a participação democrática na definição e implementação dos programas e projetos. Como elemento central do Sistema, o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado a partir de um projeto de lei de iniciativa popular, sob a liderança do movimento de moradia, permitiria o repasse de recursos a fundo perdido para estados e municípios, sendo estes os principais executores das políticas (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 2)

Apesar da recente criação do SNHIS, em 2008, ainda no contexto de crise econômica internacional, a demanda por maior dinamicidade no mercado imobiliário fez com que o governo criasse o Programa Minha Casa Minha Vida, visando alavancar a economia através do setor da construção civil.

Em março de 2009, com o objetivo de criar condições de ampliação do mercado habitacional para atendimento das famílias com renda de até 10 salários mínimos (SM), o governo anuncia o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV). Estabelecendo um patamar de subsídio direto, proporcional à renda das famílias, este Programa busca claramente impactar a economia através dos efeitos multiplicadores gerados pela indústria da construção. Além dos subsídios, intenta também aumentar o volume de crédito para aquisição e produção de moradias, ao mesmo tempo em que reduz os juros, com a criação do Fundo Garantidor da Habitação que aporta recursos para pagamento das prestações em caso de inadimplência por desemprego e outras eventualidades (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011, p. 4)

O programa Minha Casa, Minha Vida, foi anunciado tendo como meta a construção de um milhão de moradias para famílias com renda de até dez salários mínimos (meta atingida em 2010) e além de resolver o déficit habitacional, o programa

⁶⁵ O Sistema Nacional de Habitação de Interesse social foi criado a partir de um projeto de iniciativa popular liderado pelos movimentos sociais de moradia, com o escopo de possibilitar repasse de recursos a fundo perdido para os estados e municípios, a cargo da execução das políticas públicas.

visava então, combater os efeitos do desaquecimento da economia (CARDOSO; ARAGÃO; ARAÚJO, 2011).

Em Curitiba, o programa teve reflexos diretos na produção habitacional da cidade. Conforme informações constantes no sítio virtual da Companhia de Habitação de Curitiba – COHAB-CT, apenas nas faixas 1 e 2 do programa, foram contratados até o momento mais de 30 empreendimentos de conjuntos habitacionais⁶⁶. Desse modo, a disponibilização de recursos para a produção habitacional e urbanização de assentamentos precários, pelo PAC e pelo MCMV representaram uma mudança substancial na política de provisão habitacional do município.

Remontando à década de 1960, quando da criação da COHAB-CT, observa-se que ao longo da existência do Banco Nacional de Habitação – BNH, que disponibilizou amplos recursos para a produção habitacional e para a aquisição de terrenos, Curitiba passou pela experiência de implantação de diversos projetos de unidades habitacionais, dentro de um plano geral de “desfavelamento” (BERTOL, 2013; FUNDAÇÃO CULTURAL DE CURITIBA, 2006).

A preocupação nesse momento era a produção massiva de habitações. Para atender o objetivo da Política Municipal de Habitação e do Plano de Erradicação de Favelas de “erradicar as favelas do município de Curitiba e solucionar o problema habitacional dos favelados” (Lei municipal ordinária de Curitiba, nº 3.318 de 1968, artigo 1º, inciso II), atender uma demanda crescente e diminuir a pressão dessa para a alta no preço dos aluguéis. (BERTOL, 2013, p. 96).

O período de existência do BNH refletiu na política habitacional do município, marcada por um período de produção de unidades habitacionais (especialmente em áreas mais periféricas da cidade), bem como a conformação de um “banco de terras” (FUNDAÇÃO CULTURAL DE CURITIBA, 2006).

Em 1979 é realizado um levantamento com todos os terrenos vazios existentes no município de Curitiba com o objetivo de criar um estoque para suprir necessidades futuras. [...] A COHAB-CT chegou a possuir 8 milhões de metros quadrados em seu estoque de terras no ano de 1983 [...] configurando-se como o terceiro maior estoque de terras do país (BERTOL, 2013, p. 99).

⁶⁶ O programa tem seus recursos distribuídos para três faixas de renda diferentes, variando as condições de financiamento e subsídio do governo.

Saindo do cenário de disponibilidade de recursos para habitação, decorrente da criação do BNH, com a extinção do banco em 1986, observa-se uma mudança substancial no padrão do trato da questão habitacional no município.

Os anos que se seguiram à extinção do BNH marcaram um período de transição para todas as COHABs, que viram sua principal fonte de financiamento mudar para a Caixa Econômica Federal, ainda que as funções do banco tenham sido divididas por vários órgãos, e o comando da questão habitacional tenha passado por inúmeras mãos: Ministério do Interior, Ministério do Desenvolvimento Urbano, Ministério do Bem-Estar Social, Secretaria Especial de Desenvolvimento Urbano da Presidência da República (SEDU) e outros, até chegar no Ministério das Cidades [2003]. Como experiência, o Banco Nacional de Habitação estava longe de ser perfeito, mas funcionava como o grande instrumento de gerenciamento de recursos destinados à política habitacional do país (FUNDAÇÃO CULTURAL DE CURITIBA, 2006, p. 66)

A extinção do BNH e a assunção de seu espólio pela Caixa Econômica Federal não foi seguida da formulação de outra política nacional para habitação, que passou a ser tratada de forma descentralizada pelo governo federal, centrando-se como responsabilidade maior dos estados e municípios, até uma nova reorientação política do governo federal levada a cabo pelos governos petistas.

Essa é uma decisão política do Estado, que corrobora uma mudança na orientação do governo no que se refere à habitação popular. [...] Com o fim do BNH, o Governo Federal assinalava o intento de deixar o campo decisório da área da habitação popular mais ao nível estadual e municipal, tendo na Caixa Econômica o parceiro financiador e adequando as propostas às necessidades regionais. E se isso conduziria a um processo mais descentralizado, o resultado seria também a ausência de uma política unificada, sem a qual o repasse de recursos acabaria sempre fragmentado e insuficiente (FUNDAÇÃO CULTURAL DE CURITIBA, 2006, p. 68).

Frente ao cenário de escassez nos mecanismos de financiamento e transferências de recursos para área ao longo da década de 1990, a política habitacional do Município direcionou-se então, não mais à produção de unidades habitacionais, mas à comercialização de lotes urbanizados (providos de infraestrutura básica), lançando mão do estoque de terras adquirido durante o funcionamento do BNH e, desse modo, livrando-se dos custos de construção das unidades (BERTOL, 2013; FUNDAÇÃO CULTURAL DE CURITIBA, 2006).

A produção massiva de unidades habitacionais retornaria então, a partir da implantação das políticas nacionais de disponibilização de recursos federais para área de habitação, cujo marco fundamental foi o programa MCMV. A partir desse breve percurso pela política habitacional do município demonstra-se a proeminência dos

arranjos institucionais e da orientação política federal, a partir de fontes de financiamento e estratégias de políticas públicas na realidade local. Nesse sentido, revela-se certa inaptidão dos planos diretores como instrumentos fundamentais da política urbana local, na medida em que, como diplomas de planejamento, podem restar alheios à temporalidade do plano propriamente político. Isso porque, considerando a proeminência da questão dos recursos, os grandes programas de financiamento e subsídio retiram a centralidade dos planos diretores e passam a figurar como crivo das grandes ações e intervenções urbanas. Ainda que seja possível direcionar os recursos de programas específicos para obras e iniciativas já previstas pelos planos, os projetos apresentados visam, sobretudo, ao enquadramento nos editais. Não se trata aqui de valorar negativamente os programas federais setoriais, necessários em termos de aportes financeiros, mas de contrastar sua incidência com a generalidade dos planos diretores (fundados, sobretudo, em diretrizes e objetivos).

Partindo de tal constatação, se por um lado os programas permitiram a consecução de grandes obras e a retomada da produção de unidades habitacionais, por outro, os instrumentos de política urbana da cidade incorporados pelo PDC-2004 não lograram uma mudança qualitativa na gestão fundiária da cidade. Desse modo, revela-se o contraste entre o impacto direto dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade (inoperantes ou apenas parcialmente operantes no município) e o impacto dos programas federais que envolvem diretamente a disponibilização de recursos para os municípios no direcionamento da política urbana municipal.

3.2. O PDC 2015: O PLANO E O PROCESSO PARTICIPATIVO

Passados dez anos de vigência do PDC-2004, conforme prescreve o Estatuto da Cidade, em 2014 deu-se início a uma nova revisão na então gestão de Gustavo Fruet⁶⁷. O processo de revisão do PDC foi anunciado pelo Executivo Municipal em março de 2014, oportunidade na qual afirmou-se a promoção de um “amplo processo de participação da sociedade”, que seria levado a cabo a partir da realização de dezenove audiências públicas, dez oficinas nas Regionais e outros eventos. O

⁶⁷ Destaca-se nesse sentido, que a gestão do prefeito Gustavo Fruet (PDT) representou no quadro local a maior mudança, em termos de grupo político à frente do poder executivo municipal, desde a terceira eleição de Jaime Lerner, em 1988. Isso porque, apesar de a sequência de prefeitos até 2014 ter guardado diferenças entre si, com maior ou menor grau de centralidade dado ao urbanismo, todas guardaram uma relação de continuidade, apoiadas por suas antecessoras.

anúncio da revisão foi realizado na Escola Municipal Papa João XXIII, durante o lançamento do projeto “Urbanista Mirim”⁶⁸. Em notícia veiculada pela prefeitura, o então prefeito comenta o processo:

A revisão do Plano Diretor é um exercício de cidadania que deve contar com a participação de toda a comunidade. Afinal, esse é um momento histórico, no qual estamos repensando e construindo o futuro da nossa cidade”, disse Fruet. [...] “Este é um dia histórico para Curitiba. Pela primeira vez em nossa cidade a discussão sobre o Plano Diretor começou fora da prefeitura, numa escola, entre os estudantes. Essa participação é fundamental. Tudo o que for decidido na revisão do Plano Diretor vai impactar a vida daqueles que vivem em Curitiba nos próximos 10, 20 ou 50 anos”, disse Fruet (Revisão de Curitiba terá ampla participação popular. PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 14 mar. 2014).

Conforme informações da prefeitura, o processo de revisão do PDC já havia se iniciado desde meados de 2013, no interior do IPPUC, a fim de se definir a metodologia da revisão e realizar estudos temáticos, operados a partir de grupos técnicos de trabalho, de acordo os títulos do PDC-2004⁶⁹. Anunciada publicamente a revisão, os mecanismos de participação indicados foram então: a realização de oficinas regionais de diagnóstico e capacitação, as audiências públicas, as reuniões do Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba), o próprio Projeto Urbanista Mirim e ainda, a plataforma virtual da revisão do PDC⁷⁰, para onde poderiam ser encaminhadas dúvidas, críticas e sugestões.

O objeto do presente tópico será então o processo de revisão do PDC ocorrido ao longo do ano de 2014 e seu produto, a Lei Municipal 14.771/2015. No entanto, antes de proceder a tal análise cumpre ressaltar a perspectiva do envolvimento da autora nesse processo, que se deu a partir da Frente Mobiliza pelo Plano Diretor Participativo. A Frente Mobiliza consistiu em uma agremiação de entidades da sociedade civil, movimentos sociais e ativistas afetos às causas urbanas com o escopo de acompanhamento e incidência sobre o processo de revisão do PDC, partindo da perspectiva do campo da reforma urbana. O grupo atuou intensamente

⁶⁸Projeto que visa a “desenvolver nas crianças e jovens a habilidade de avaliar seus bairros e a cidade de Curitiba sob a perspectiva do planejamento urbano, por meio da observação e análise crítica do espaço em que vivem”, fomentando a prática do urbanismo entre crianças e adolescentes de diversas escolas de Curitiba (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015).

⁶⁹ Sistema de Planejamento Urbano, Estrutura e Infraestrutura Urbana, Instrumentos de Política Urbana, Patrimônio Ambiental e Cultural, Mobilidade e Transporte, Habitação, Política de Desenvolvimento Social, Política de Desenvolvimento Econômico e Gestão Democrática.

⁷⁰www.curitiba.pr.gov.br/planodiretor.

realizando debates, campanhas e proposições ao longo do processo, vindo mesmo a ganhar visibilidade junto ao poder público e veículos de comunicação. Em 2015, após a aprovação do novo PDC, a organização de direitos humanos Terra de Direitos promoveu a publicação do livro “O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba”, consistente em um balanço da experiência da Frente Mobiliza ao longo do processo de revisão. Da publicação extraímos excerto que expõe a perspectiva adotada pelo grupo:

A reforma urbana encontra-se incompleta e tem no próprio Plano Diretor um entrave diabólico – que retira a autoaplicabilidade dos instrumentos constitucionais de realização da função social da propriedade -, mas é este justamente o ponto que nos comanda a disputar o Plano Diretor: somente através dele é definido o conteúdo da função social da propriedade urbana (COELHO, 2015, p. 11).

Além de tomar a função social da propriedade urbana como princípio basilar, a Frente Mobiliza trouxe como preocupação central também, a qualidade participativa do processo, partindo da premissa de que os “processos de participação cidadã como base importante dos métodos para a formulação e a implementação dos instrumentos de planejamento, regulação, intervenção e gestão de nossas cidades” (NAKANO, 2015, p. 18). Lançada em novembro de 2013, a articulação contou com a participação de mais de 30 organizações e entidades, entre movimentos sociais, entidades profissionais, associações de moradores, acadêmicos e ONGs⁷¹.

A pesquisadora acompanhou diretamente o processo de revisão em comento, a partir da participação na Frente Mobiliza. Cumpre ressaltar que o escopo da articulação da Frente Mobiliza difere dos objetivos do presente estudo, de modo que não se confundem. No entanto, a percepção e análise do processo de revisão, e assim, do presente tópico foram subsidiadas direta ou indiretamente por tal experiência.

⁷¹ Assembleia Popular; Associação Comunitária Vila 7 de setembro; Associação Comunitária Vilas Esperança e Nova Conquista; Associação Comunitária Vilas Esperança e Nova Conquista; Associação Comunitária Jardim Eldorado; Associação de Moradores Amiga das Vilas; Câmara Regional do Boqueirão; Movimento Nacional de População em Situação de Rua - MNPR; Movimento Nacional de Luta por Moradia - MNLM; Movimento Popular por Moradia – MPM (posteriormente transformado em Movimento dos Trabalhadores Sem Teto – MTST/PR); Movimento de Moradia Minha Casa Minha Vida, Nossa Luta Nossa História; Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas do Paraná – Sindarq/PR; Sindicato dos Trabalhadores em Urbanização – SindiUrbano; Associação de Professores da Universidade Federal do Paraná – APUF/PR; Núcleo de Curitiba do Observatório das Metrópoles/UFPR; Ambiens Cooperativa; Centro de Formação Urbano Rural Irmã Araújo – Cefúria; Conselho Regional de Serviço Social - CRESS/PR; Instituto Democracia Popular – IDP; Instituto de Arquitetos do Brasil – IAB/PR.

3.2.1. As etapas do processo de revisão: espaços participativos e tramitação do PDC

A primeira audiência da revisão do PDC foi realizada no dia 28 de março de 2014, no Salão de Atos do Parque Barigüi, no qual foi apresentada a metodologia da revisão e o calendário de atividades.

Foram anunciadas a realização de 18 audiências públicas (duas em cada regional da cidade) em uma primeira rodada, entre os meses de maio e junho, com o propósito de “recebimento, compilação e análise das contribuições da sociedade” ao Plano Diretor e uma segunda rodada (após o recebimento das contribuições das audiências e do sítio virtual) em setembro, com o objetivo de “compatibilizar e elaborar a redação final das propostas apresentadas pela comunidade”. Por fim, a proposta de texto do PDC a ser encaminhada ao Poder Executivo municipal seria aprovada na Conferência da Cidade, prevista para o final de 2015.

Ressalta-se que no início do processo de revisão não havia ainda uma minuta ou propostas prévias da gestão para o PDC, a partir das quais a população poderia discutir. A revisão do diploma de planejamento iniciou-se assim, com o propósito de “levantamento” de informações a partir das quais a minuta seria construída. Iniciadas antes mesmo da audiência inaugural do processo, entre 17 de março e 08 de abril, foram realizadas oficinas de capacitação e diagnóstico nas regionais de Curitiba⁷², que congregaram cerca de 700 pessoas, em sua maioria servidores públicos (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2015). Tais oficinas foram realizadas com os objetivos de “capacitar a população para participar da revisão do Plano Diretor; identificar a percepção atual da comunidade sobre a cidade e sua Regional; e detectar a visão da comunidade a respeito da cidade e da Regional que desejam”. As informações sistematizadas em tais encontros serviram ao diagnóstico elaborado por grupos técnicos do IPPUC, apresentado posteriormente na primeira rodada de audiências.

Passando à análise dos espaços participativos propriamente ditos, o sítio virtual da revisão foi aberto para o recebimento de contribuições da população no dia 12 de abril, inicialmente com prazo final para contribuições em 15 de agosto de 2014. Durante esse período, as pessoas poderiam encaminhar dúvidas e sugestões, de acordo com os temas estruturadores do PDC. O portal contava também com material

⁷² A estrutura administração do município contém sedes da administração nas nove regionais da cidade.

informativo, contendo: retrato das regionais (sistematização de informações sobre as grandes áreas da cidade, realizado pelo IPPUC); relatórios das oficinas regionais (informações sobre a percepção da comunidade sistematizadas a partir das oficinas prévias ao processo); e por fim, o relatório de monitoramento do PDC, com indicadores diversos⁷³.

A metodologia anunciada para a avaliação das contribuições cidadãos foi explanada pelo então Prefeito Gustavo Fruet nos seguintes termos: “As contribuições postadas pelos cidadãos estarão disponíveis para consulta e poderão ser visualizadas por todos que acessarem o *hotsite*. E todas as participações serão analisadas e respondidas pelos técnicos” (Revisão do Plano Diretor de Curitiba terá ampla participação popular, portal de notícias da Prefeitura de Curitiba, 14 mar. 2014).

As contribuições virtuais poderiam ser feitas por qualquer cidadão ou entidade, que teria acesso ao acompanhamento de sua contribuição. O acompanhamento das contribuições consistiu, objetivamente, em uma resposta elaborada por técnicos dos grupos de trabalho do IPPUC sobre a contribuição apresentada.

Nesse sentido, é cabal o uso da adjetivação “técnica” como critério de análise legitimador, mas em verdade muito pouco explicativo. Isso porque, conforme a metodologia apresentada as contribuições seriam analisadas por grupo técnico do IPPUC, que fariam uma primeira triagem da pertinência do assunto. Se pertinentes, as contribuições poderiam ser acolhidas para integrar o texto do PDC. As contribuições seriam então acolhidas pelos grupos de trabalho de acordo com os seguintes critérios: 1) sua pertinência ao Plano Diretor; 2) sua contribuição para a melhoria dos indicadores sociais de Curitiba; 3) pelo parecer técnico do grupo. Ou seja, trata-se de critérios amplos, que dão ensejo à ampla discricionariedade do corpo técnico.

Em estudo sobre a metodologia das contribuições do Portal do Plano Diretor, que integra a publicação de balanço da experiência participativa da Frente Mobiliza,

⁷³ O material disponibilizado apresentava em termos gerais, a função do plano diretor e seu histórico em Curitiba, o calendário e método de participação do processo de revisão e informações relativas ao município e às regionais, como dados geográficos e socioeconômicos. Os materiais disponibilizados encontram-se ainda disponíveis no sítio virtual do IPPUC: <http://www.ippuc.org.br/planodiretor2014/arquivos/INFORMATIVO%20PLANO%20DIRETOR%20DE%20CURITIBA%202014%20COMPLETO.pdf>

Maria Eugenia Trombini explicita a ausência de referência à metodologia exposta como oficial na análise das contribuições. Partindo da análise das contribuições, constatou-se que as respostas ofertadas pela comissão técnica variam entre a justificação da não pertinência ao plano diretor ou a afirmação de que a proposição já estaria contemplada. Além disso, constata-se a repetição de respostas padrão às contribuições virtuais, “em alguns casos, o IPPUC dá uma resposta padrão às contribuições, coisa que no caso da [temática] Gestão Democrática aconteceu em cerca da metade dos casos (34 das 71)” (TROMBINI, 2015, p. 61).

A primeira fase de audiências ocorreu entre os dias 26 de maio e 09 de junho de 2014, uma em cada regional da cidade, sempre no período noturno. O formato seguido em todas essas audiências, coordenadas pelo IPPUC, foi composto basicamente por três momentos: apresentação da trajetória do PDC e do diagnóstico levantado nas oficinas regionais; abertura para fala do público com contribuições e perguntas (que poderiam ser encaminhadas por escrito também); retorno à mesa coordenadora para apresentação de respostas. Durante a primeira rodada de audiência foi distribuído material gráfico, uma cartilha da revisão do plano diretor, disponibilizada também no sítio virtual da revisão.

Comentando as primeiras audiências e o diagnóstico ofertado na oportunidade, Clarice Metzner, indica que:

Na primeira fase de audiências públicas, houve a apresentação do “Diagnóstico Perceptivo das Comunidades”, resultado das Oficinas Regionais prévias às audiências públicas e do diagnóstico do Projeto Urbanista Mirim, que aconteceu com a divulgação de questionários virtuais por escolares. Ressalva-se que, além do baixo número de participantes nas oficinas (média de 78 por regional), quase metade dos participantes eram servidores municipais. Se os resultados apresentados tiveram sua origem nas fontes citadas, pode-se afirmar que o Diagnóstico Perceptivo foi construído por aproximadamente 400 cidadãos moradores de diversas regiões da cidade, por 400 servidores municipais e 3.221 pessoas da comunidade escolar, das quais 90,5% da faixa etária de 6 a 11 anos (METZNER, 2015, p. 39).

Além da baixa representatividade dos sujeitos consultados para a formulação do diagnóstico, não é possível aferir se o próprio material de diagnóstico resultante das primeiras oficinas e das proposições do Projeto Urbanista Mirim, consistentes nos retratos das regionais a partir da perspectiva da “cidade que queremos” foram de fato construídos a partir de tais espaços. Isso porque, verificando tais materiais, nota-se que em verdade, seu conteúdo consiste na sistematização de dados geográficos e socioeconômicos sobre as regionais da cidade, já sistematizados pelo IPPUC em seus

estudos constantes sobre o desenvolvimento urbano de Curitiba. Os materiais (desenhos e mapas colaborativos, fotografias, etc.) e conclusões das oficinas parecem ser usados mais como recurso ilustrativo, do que propriamente como fonte de informação do poder público para a definição do diagnóstico.

No primeiro ciclo de audiências públicas, soma-se ainda às limitações do diagnóstico apresentado, a centralização da fala na mesa coordenadora, composta sobretudo pelo IPPUC, eventualmente acompanhado de representantes das Secretarias do governo municipal ou da Companhia de Habitação de Curitiba. De fato, em consulta às atas notariais⁷⁴ do primeiro ciclo de audiências públicas afere-se que mais da metade do tempo das audiências subsumiu-se à apresentação do trajeto do PDC e do diagnóstico pelo IPPUC.

Após a apresentação do IPPUC, aberto o espaço de contribuições por escrito ou verbais, a metodologia da audiência previa o retorno à mesa coordenadora para respostas. Esse momento de retorno consistiu em justificações da gestão municipal em relação a políticas setoriais ou problemas particulares. Tal qual as propostas encaminhadas por meio do sítio virtual da revisão, as propostas realizadas em audiências públicas passavam pelo critério da pertinência técnica ao plano diretor. Nesse sentido, as propostas e questionamento ao PDC apresentados verbalmente nas audiências públicas eram primeiramente apontados como pertinentes ou não ao PDC, e se considerados impertinentes, abria-se a oportunidade de resposta para representantes da gestão ofertarem esclarecimentos.

Após a primeira rodada de audiências, passaram-se cinco meses até o novo ciclo de audiências públicas. Nesse interim, em 15 de agosto foi realizado o Seminário Curitiba do Amanhã, seguindo-se à tradição do processo de formulação do PDC em 1965 e sua revisão de 2004, com a promoção de evento homônimo. Ainda durante os meses de agosto e setembro foram realizadas quatro oficinas junto a Universidade Positivo, Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Pontifícia Universidade Católica e por fim, na Universidade Federal do Paraná.

⁷⁴ As atas da primeira rodada de audiências foram todas registradas no 1º Tabelionato de Notas de Curitiba e estão disponíveis em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/planodiretor>. Não constam registros de atas da segunda rodada de audiências.

Em setembro, a partir da iniciativa da Frente Mobiliza pelo Plano Diretor Participativo⁷⁵, em parceria com o Instituto Municipal de Administração Pública – IMAP, foi promovida no IPPUC a oficina “Planejamento Urbano: saberes técnicos e Demandas Populares”, que buscou discutir as metodologias de participação a fim de qualificar o diálogo entre corpo técnico e sociedade civil.

A oficina consistiu em dois momentos: o primeiro de apresentação de experiências de São Paulo e Rio de Janeiro com a participação popular; ao que se seguiu a conformação de grupos de debate entre os participantes sobre casos concretos de Curitiba, mediados pelos debatedores convidados.

Na publicação “O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba”, assinala-se a proeminência do discurso técnico constatada a partir da realização da oficina:

A dinâmica nos grupos demonstrou o apego de muitos técnicos, em especial aqueles com muitos anos de carreira, ao preciosismo da informação contida na proposta (certo ou errado), ou por outro lado, receberem as propostas como críticas diretas ao trabalho que vem sendo desenvolvido. Quando a proposta era trazida com informações incorretas, era automaticamente descartada. Da mesma forma, propostas muito concretas ou relacionadas a áreas específicas (como saúde ou educação) eram imediatamente eliminadas por não serem afetas ao Plano Diretor (COELHO, 2015, p. 53)

Mais uma vez, demonstrou-se ao longo do processo que a qualificação técnica foi fundamental para a capacidade de intervenção da sociedade sobre o processo, considerando que apenas as contribuições caracterizadas como tal eram legitimadas pelos coordenadores (técnicos) do processo.

Expostos os principais espaços participativos antes da última rodada de audiências, nos debruçamos então sobre o papel desempenhado pelo Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba) durante a revisão do PDC. De início cumpre ressaltar, que o estabelecimento da metodologia e calendário da revisão foi feito sem discussão prévia com o Conselho da Cidade ou em qualquer outra instância com composição da sociedade civil. Nessa esteira, Clarice Metzner narra a discussão existente dentro do próprio Conselho sobre a temática:

Nas reuniões, conselheiros que integravam a Frente Mobiliza Curitiba, manifestaram-se para que houvesse a constituição formal de um grupo de

⁷⁵ Frente composta por diversos atores e entidades da sociedade civil com o escopo de acompanhamento da revisão do PDC e de garantia do processo democrático. A agremiação será objeto de reflexão específica no próximo tópico.

planejamento, regulamentação e acompanhamento com representação eleita pela sociedade civil. Técnicos do IPPUC justificavam que o Conselho teria uma atuação destacada; entretanto, este não participou do planejamento e metodologia, das ações e dos cronogramas, tampouco conheceu os grupos técnicos que realizaram os diagnósticos e recepcionaram as propostas e sugestões enviadas nos mais diversos formatos (audiências públicas, seminários, documentos, contribuições via web) (METZNER, 2015, p. 36).

Aliado do debate sobre metodologia do processo revisor, basicamente, o principal meio de contribuição do Conselho se deu a partir da criação de quatro câmaras temáticas - estruturação urbana e ambiental; política econômica e social; mobilidade e transporte; habitação - coordenadas pelo IPPUC, nas quais membros do conselho, técnicos do instituto e convidados discutiriam propostas e sugestões a partir da análise do texto do plano anterior (PDC-2004). As propostas realizadas pelas câmaras temáticas poderiam ou não ser acatadas pelo IPPUC e agregadas à proposta final (ou seja, as conclusões das Câmaras Temáticas do Concitiba não seriam necessariamente agregadas à proposta).

Em termos quantitativos, ao longo de 2014, foram realizadas quatro reuniões Ordinárias do Concitiba, quase integralmente voltadas à temática do Plano Diretor; 45 Reuniões das Câmaras Temáticas; um “workshop” para apresentação dos relatórios produzidos pelas Câmaras Temáticas e três oficinas com os segmentos específicos do Conselho (entidades profissionais, acadêmicas, conselhos profissionais, empresários e trabalhadores).

Desse modo, apesar da centralidade do Concitiba na estrutura institucional da política urbana, sua capacidade de contribuição durante o processo não se deu de forma substancialmente diferente das demais entidades e agentes privados em geral. A possibilidade de inserções diretas na minuta do PDC se daria apenas na plenária final de aprovação da redação final encaminhada ao Poder Executivo. Com tal quadro em vista, o balanço apresentado pela Frente Mobiliza sobre o papel do Conselho assinala seu papel marginal.

A participação do Concitiba, como representação legitimada e paritária dos segmentos que vêm construindo a participação social no tema da questão urbana e da cidade em Curitiba foi coadjuvante em todo o processo, tendo seu relatório final o mesmo tratamento que contribuições de empresários, outras entidades da sociedade civil e até de particulares (METZNER, 2015, p. 37).

A segunda rodada de audiências, prevista para setembro de 2014, veio a acontecer efetivamente dois meses mais tarde, em novembro, com a apresentação

das propostas em debate a partir dos subsídios da primeira rodada de audiências e outros eventos realizados ao longo do processo. Destaca-se aqui que houve um atraso do calendário inicialmente previsto, de modo que o prazo para contribuições pelo Portal virtual da revisão do plano estendeu-se até a data de 31 de novembro de 2014 e a aprovação do PDC, antes de seu encaminhamento ao Poder Legislativo local, foi adiada para o início de 2015.

Até o retorno da segunda rodada de audiências chama atenção o fato de que o método de adesão ou descarte das propostas apresentadas pela sociedade civil, quer seja nas audiências, nas câmaras temáticas do Concitiba, ou por meio das contribuições virtuais não foi explicitado. Ou seja, não houve um mapeamento geral de quais propostas teriam sido agregadas ou dispensadas da minuta apresentada pelo IPPUC. Desse modo, não se pode averiguar por exemplo, quais setores sociais ou entidades tiveram maior ou menor incidência sobre o estabelecimento do conteúdo do plano. Destaca-se também, que a análise das contribuições não passou por instâncias compostas pela sociedade civil, notadamente o Concitiba (METZNER, 2015; TROMBINI, 2015).

Durante o intervalo entre as audiências públicas, não foram divulgados novos materiais de sistematização das contribuições e o anteprojeto do IPPUC ao PDC viria a ser divulgado apenas ao final de janeiro de 2015. Realizada em novembro de 2014, a segunda rodada de audiências (idealizada como momento de *feedback* das contribuições agregadas ao plano) teve seu escopo prejudicado pelo fato de não ter sido disponibilizada a minuta do PDC em elaboração pelo IPPUC. Isso porque, sem uma base de proposições sobre a qual o público participante pudesse discutir e negociar demandas, o segundo ciclo de audiências acabou por cumprir finalidade similar às primeiras audiências, com exposição de ideias gerais sobre o PDC e possibilidade de novas contribuições.

Realizada a última rodada de audiências, em 24 de novembro de 2014, foi convocada então uma reunião extraordinária do Concitiba, na qual o IPPUC propôs uma mudança de data e metodologia para aprovação do texto final do anteprojeto. Ao início do ano, quando anunciada a revisão, a proposição apresentada era a de que o anteprojeto do PDC seria aprovado em uma conferência da cidade.

Na mencionada reunião, foi apresentada uma minuta de regimento interno, que propunha então, não mais a realização de uma conferência (que aos moldes das anteriormente realizadas contava com um público de cerca de 500 pessoas), mas de

uma “plenária expandida do Concitiba”, na qual dois delegados eleitos de cada uma das nove regionais do município se somariam aos delegados e suplentes do Concitiba (64 pessoas entre técnicos e sociedade civil) para a aprovação da proposta.

No final de 2014, o IPPUC apresentou ao Concitiba proposta de realização de uma conferência da cidade para deliberação final do texto do Plano Diretor a ser apresentado como projeto de lei à Câmara Municipal, restrita apenas aos conselheiros titulares e suplentes (64 pessoas) e 18 delegados regionais. Novamente a Frente Mobiliza Curitiba posicionou-se contra um conferência desse porte, alegando retrocesso da participação, pois na Conferência da Cidade de 2013, participaram 500 delegados. (METZNER, 2015, p. 42)

A proposta foi aprovada pelo Concitiba e a Plenária de aprovação foi agendada para os dias 6 e 7 de fevereiro do ano seguinte (2015). Destaca-se que além de representantes da sociedade civil (destacadamente integrantes da Frente Mobiliza), o próprio Ministério Público Estadual e outros representantes do poder público manifestaram desconforto com a alteração de metodologia.

A minuta do anteprojeto foi disponibilizada então no dia 21 de janeiro de 2015, exatos 15 dias antes do Plenária Final Expandida, onde poderiam ser apresentados (e votados) acréscimos, modificações e supressões ao texto.

A plenária aconteceu então, nos dias 6 e 7 de fevereiro de 2015, com 82 delegados inscritos (64 do Concitiba, mais 18 das regionais). Ao longo da plenária apresentadas 73 sugestões de emendas ao Plano Diretor, das quais 47 foram aprovadas. Dentre as emendas aprovadas, a grande maioria (29 das 47) consistiram no estabelecimento de princípios ou objetivos gerais para a política urbana, com prescrições do tipo “estimular”, “promover”, “incentivar” etc⁷⁶.

Da sistematização feita por Clarice Metzner sobre a condução do espaço, destacam as seguintes questões:

- Assimetria entre os interlocutores nos debates, uma vez que a discussão se concentrou nos grupo do trabalho e, nestes, havia apenas a garantia mínima de um representante de cada segmento do Conselho, contrariando a composição proporcional, na contramão das recomendações de composição dos conselhos e conferências;
- Participação de observadores, mas sem direito a voz;
- Falha no regulamento que não previu delegados suplentes. Se o número de previsto já era reduzido, a ausência sem possibilidade de substituição diminuiu ainda mais o quórum;
- Inexistência de comissão organizadora partitória formada por conselheiros do Concitiba, vez que se tratava de plenária própria, com atribuição de solucionar eventuais problemas de condução dos trabalhos. O regimento

⁷⁶ O registro das contribuições incorporadas ao texto encontra-se disponível no material relativo à revisão do PDC-2015 pelo IPPUC, no sítio virtual da instituição.

delegava ao presidente da plenária a resolução de casos omissos, o que concentra poder, observando-se que na prática a secretaria executiva e servidores do IPPUC centralizaram a organização da plenária para dirimir dúvidas e solucionar problemas;

- Grande incidência das assessorias técnicas, que por vezes confundiram esclarecimento técnico com posicionamentos preconcebidos acerca de temas emblemáticos e não consensuados teórica e juridicamente (METZNER, 2015, p. 43).

Desse modo, na avaliação da Frente Mobiliza, o modelo proposto para a plenária final culminou na impossibilidade de participação de entidades e movimentos que integravam a discussão (mas não tinham representação do conselho) e com a proeminência do IPPUC não apenas na condução do espaço, mas como balizador dos debates admitidos.

Após a conclusão do processo participativo, o Poder Executivo Municipal encaminhou então, em meados de março de 2015, o projeto de lei à Câmara de Vereadores⁷⁷.

Destaca-se que concomitantemente ao processo participativo coordenado pelo Poder Executivo, a Câmara de Vereadores promoveu ainda em 2014 a realização de oito audiências temáticas para início dos debates em torno do PDC. Após a recepção do projeto de lei, durante a tramitação do projeto de lei na Câmara de Vereadores, que passou por seis comissões⁷⁸ (aprovado em todas) entre março e setembro de 2015, foram promovidos ainda outros canais de interlocução pela Câmara de Vereadores, abrindo-se novamente ensejo à participação da sociedade civil. A última audiência foi realizada em meados de setembro de 2015, oportunidade na qual foram apresentadas ao público as emendas até então propostas pelos vereadores ao projeto de lei.

Ao longo do processo os vereadores apresentaram 230 emendas, dentre as quais os temas mobilidade, inovação e sustentabilidade tiveram destaque. A pauta ambiental e da sustentabilidade foi a mais recorrente, apenas consideradas as propostas da sustentabilidade das edificações (estímulo à implantação de telhados e paredes verdes nas edificações, áreas para desenvolvimento da agricultura urbana, etc.) somaram mais de 50 emendas apresentadas pelos vereadores ao projeto. A ideia de sustentabilidade articula-se ainda com a ideia de inovação ao longo do plano e nas

⁷⁷ Não foram realizadas alterações sobre a versão aprovada na Planária Expandida do Concitiba, na qual se deu a aprovação “popular” do anteprojeto.

⁷⁸ Comissões de Legislação, Educação, Saúde, Meio Ambiente, Acessibilidade, Urbanismo.

emendas, com proposições de incentivo à economia criativa e de produção de tecnologia. Por fim, dentre as emendas destacaram-se ainda os dispositivos relativos à diversificação dos modais de transportes. Nesse sentido, o Parecer nº 60/2015 da Comissão de Urbanismo da Câmara destaca:

Qualidade de vida, empreendedorismo e inovação são o tripé que garantirá o desenvolvimento sustentável das cidades. Por meio da promoção de acesso à informação, garantindo educação digital para todos. Criando incubadoras de empresas, parques tecnológicos e o estímulo ao empreendedorismo. Ampliando a acessibilidade nos transportes otimizados e no trânsito, com o uso racional de energia limpa e sustentável (CÂMARA MUNICIPAL DE CURITIBA. Parecer nº 60/2015).

Recorde-se aqui, que as noções de sustentabilidade e inovação, constituem-se justamente em grandes baluartes da imagem de Curitiba projetada pelo urbanismo local desde 1965, o que indica que a coadunação ou incorporação de tal projeto de cidade também pelo legislativo local, o que se evidencia nos próprios pareceres das comissões da Câmara, notadamente o texto da Comissão de Urbanismo (Parecer nº 60/2015), que faz referências reiteradas à tradição local de planejamento urbano.

Dentre as 223 emendas apresentadas, 21 foram rejeitadas, 72 retiradas pelos autores e 137 foram incorporadas ao texto final do PDC ao longo de 10 sessões plenárias. Aprovado o projeto por unanimidade na Câmara, a Lei do PDC retornou ao Poder Executivo, que promoveu quatro vetos parciais a partir de critérios “técnicos e jurídicos” com a função de promover a “harmonização, justa e necessária, do Plano Diretor”, posto que “não há contrariedade com o mérito das matérias vetadas, mas sim a intenção de que elas possam ser plenamente aplicadas, sem deixar dúvidas quanto ao seu alcance”, conforme a razões de veto apresentadas (constantes como anexo à proposição nº 005.00047.2015, referente ao PDC-2015)⁷⁹. Retornando novamente a Câmara de Vereadores, o projeto foi aprovado com os vetos mantidos, recebendo 27 votos favoráveis e 06 votos contrários. O novo diploma do Plano Diretor de Curitiba, Lei Municipal nº 14.777/2015, foi sancionado então em 17 de dezembro de 2015.

⁷⁹ Foram vetados: o inciso V, parágrafo 4º, do artigo 29, referentes ao tema das “fachadas ativas”; o artigo 35, referente à isenção de cobrança de potencial construtivo para imóveis utilizados para fins filantrópicos; o inciso I do artigo 95 e artigo 96, referentes ao financiamento do Fundo Curitiba Mais Humana; o parágrafo 5º do artigo 124, referente a incentivo de usos mistos em edificações.

3.2.2. Plano Diretor, Técnica e Participação: uma reflexão sobre formas e formalismos

Durante o processo de revisão foram realizados 522 eventos “entre palestras, workshops, oficinas, palestras e seminários, incluindo 19 audiências públicas” nos quais estiveram presentes 6.305 pessoas. Considerando-se apenas as audiências, estiveram presentes 3.364 pessoas. Além das participações presenciais não contabilizadas, forem apresentadas 1.640 contribuições ao anteprojeto da lei por meio do portal virtual da revisão e ainda, 12.884 contribuições do projeto Urbanista Mirim “à Visão de Futuro do Município” (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. 2015). Conforme sistematização do Relatório de Governo da Prefeitura Municipal de Curitiba relativo ao ano de 2014:

As discussões acerca do Plano Diretor de Curitiba é o exemplo mais contundente do envolvimento da sociedade nas questões de interesse público, como o caso de Plano Diretor de Curitiba, em que mais de 800 entidades participaram dos debates [...] confirmando-se como a maior participação de todos os tempos em eventos dessa natureza (PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 2016, p. 7).

De fato, se pensarmos em relação às normativas federais o processo participativo de Curitiba parece enquadrar-se dentro das prescrições que buscam qualificar tais processos, no entanto, ao se pensar a participação para além de um procedimento legitimador, algumas questões devem ser vistas mais detidamente. A fim de operar uma análise mais qualitativa do processo participativo, partimos de dois tópicos considerados fundamentais para tal reflexão: o formato dos planos diretores, que impõe um patamar técnico à discussão, e a centralidade das audiências públicas como espaço da participação e de pactuação política.

Certamente o plano diretor é um instrumento que demanda técnica em sua formulação, pela especificidade do urbanismo e a complexidade dos processos econômicos e sociais que se dão sobre a base do território. No entanto, mesmo que o plano diretor deva ser elaborado por técnicos em suas soluções, a representação da cidade, o que se assume como problemas e prioridades, se dá, necessariamente, no nível político. Nesse sentido, merece destaque o fato de que o então Prefeito, dentre todos os espaços participativos, esteve presente apenas em dois deles: nas aberturas da audiência inaugural e do Seminário Curitiba do Amanhã. Tal ausência durante o processo pode ser compreendida a partir da afirmação feita pelo prefeito na

própria audiência inaugural, segundo a qual não haveria mudanças substanciais a serem operadas no diploma de planejamento.

Não havendo grandes mudanças a serem feitas, o debate se cingiria a uma atualização do diploma. A revisão, portanto, seria coordenada pelo IPPUC, instituição à qual teria sido dada “carta branca” para a condução do processo e formulação do novo plano. A tendência ao tecnicismo é candente no campo do planejamento urbano e especialmente em Curitiba, onde o IPPUC carrega em sua identidade e discurso, o crédito pelo sucesso do planejamento da cidade. A ausência de representantes diretos do governo parece comprometer as discussões realizadas nos espaços públicos participativos, posto que sob a condução do IPPUC, o crivo de legitimidade ali estabelecido era técnico e não propriamente político.

Soma-se assim, às dificuldades próprias do formato do plano diretor, cuja elaboração não pode prescindir de técnicas multidisciplinares e especializadas do campo do urbanismo, o fato de o IPPUC, órgão técnico do município, ter ficado a cargo da condução da discussão política sobre a cidade. Esses dois fatores representaram grandes dificuldades à participação, que se dá principalmente, a partir das audiências públicas.

Objetivamente, durante as audiências públicas, após as explanações do poder público, no caso do IPPUC, uma série de indivíduos dispõem-se a falar publicamente, em manifestações consistentes, majoritariamente, em reclamações específicas ou particulares, acompanhadas ou não de demandas e proposições⁸⁰. Após as falas ou entre blocos de falas dos participantes, a mesa coordenadora do IPPUC respondia às contribuições, fornecendo informações, indicando a pertinência ou não da eventual proposta ao plano diretor e mesmo justificando problemas apresentados pelo público.

Nesse contexto, se por um lado a discussão é pautada pelo crivo técnico, por outro, a participação da sociedade, pelo meio virtual e presencial nas audiências, é extremamente marcada pelo particularismo na apresentação de suas demandas. Há, portanto, uma tensão candente entre duas linguagens, sendo que a técnica atua como fator de desautorização da fala leiga, própria da maioria dos atores presentes no

⁸⁰ As constatações apresentadas no tópico se deram, em grande medida, pelo acompanhamento presencial à grande parte das audiências e espaços participativos. Ressalta-se, no entanto, que o relato do primeiro ciclo de audiências e das falas da mesa e dos participantes, encontra-se disponível entre os materiais do Portal do PDC, na forma de atas notariais.

processo de revisão. Além disso, dentro do próprio campo dos atores da sociedade civil, nota-se uma grande disparidade na possibilidade de intervenção sobre o processo, isso porque há diferentes níveis de apropriação técnica da temática.

A eficiência das contribuições e a própria capacidade de intervenção dos participantes depende então da apropriação de termos especializados e da elaboração de discursos generalizantes. A apresentada uma demanda, por exemplo, de asfaltamento de uma área específica da cidade, segue-se a justificação técnica de que tal demanda não é pertinente ou apropriada ao PDC, que se ocupa do planejamento em termos gerais e desde uma perspectiva macro sobre a cidade.

Nesse sentido, destaca-se o fator da assimetria entre os próprios participantes. Isso porque, a forma de apresentação das demandas e contribuições, como gerais ou particulares, depende, sobretudo, da capacidade de articulação discursiva dos participantes. Por exemplo, se por um lado o setor da construção civil é capaz de articular seu próprio interesse particular em termos de desenvolvimento para a cidade, sujeitos não munidos de assessoria e com menos informações e acúmulo técnico tendem a apresentar suas demandas a partir de referenciais concretos do cotidiano, problemas das ruas, do ponto de ônibus, dos serviços públicos, de suas moradias, etc. No entanto, ambas as formas de contribuição são ao mesmo tempo particulares e gerais, posto que ainda que motivadas por interesses privados, dizem respeito a dinâmicas mais gerais da cidade e se inserem dentro do debate político sobre a leitura da realidade urbana e seus problemas prioritários.

Um bom exemplo sobre a capacidade de inserção no processo, a partir da apropriação técnica é a própria Frente Mobiliza pelo Plano Diretor Participativo, que ao lado das entidades integrantes do Concitiba e entidades profissionais (como o Conselho de Arquitetura e Urbanismo) e corporativas (como o Sindicato da Construção Civil), logrou acompanhar e contribuir sistematicamente ao processo. Nesse sentido, lançamos mão de um trecho do balanço da agremiação sobre o processo participativo:

Se podemos falar em avanços, eles não ficam somente no campo legislativo, daquilo que entra ou não no texto final do Plano Diretor. É possível dizer que avançamos na mobilização social em torno do debate e na disputa constante pela participação real no processo. O aprendizado foi mútuo. A sociedade civil saiu fortalecida, pois a participação em si é um aprendizado, mas também se observaram inúmeros espaços de formação e debate. O poder público, seus técnicos e seus gestores também aprenderam com o processo, com a necessidade de ampliar os espaços participativos e de dialogar com

uma **sociedade civil que veio qualificada e articulada**. (COELHO, 2015, p. 129)

Chama atenção nesse excerto, o destaque de que a sociedade civil teria contribuído de maneira articulada e qualificada. De fato, essas parecem ser as razões do sucesso e proeminência da Frente Mobiliza durante o processo, que logrou influir no resultado do PDC, especialmente a partir de suas demandas vinculadas à pauta de moradia, mobilidade e da regulação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. A agremiação logrou articular as demandas de setores populares e as pautas da reforma urbana ao próprio discurso técnico, tendo contado com a colaboração destacada de dois campos específicos de conhecimento: o direito e a arquitetura. Desse modo, considerando o formato dos planos diretores, bem como condução do processo revisor em Curitiba, o elemento da capacidade de articulação discursiva a partir do crivo da técnica foi fundamental para possibilidade de intervenção efetiva na discussão sobre a cidade.

Frisa-se, no entanto, que a apropriação técnica não pode constituir o crivo da participação, isso porque, ainda que as contribuições realizadas em audiências não sejam feitas no formato adequado e marcadas pela particularidade, as demandas apresentadas devem ser traduzidas em juízos políticos de prioridades e assumidas como problemas a serem enfrentados pelo corpo técnico, responsável pelo desenvolvimento de soluções. Por essa razão, a coordenação do processo centralizada pelo IPPUC, dispensando ou assumindo a pertinência das proposições representou um impasse à participação no caso concreto.

Por outro lado, é preciso refletir também sobre as limitações que parecem próprias ao modelo participativo das audiências públicas. Valendo-se da expressão de Flávio Villaça, o método utilizado para a participação durante as audiências públicas, consiste na “auscultação da população” (VILLAÇA, 2012). Ou seja, por meio da participação popular é possibilitado ao poder público conhecer as demandas e dar respostas aos setores sociais envolvidos. Como bem assinala Paula Santoro:

Instalou-se a crise dos processos, simbolizada pela crise da audiência pública como espaço de discussão e pactuação de conflitos. Uma audiência pública não consegue capacitar e discutir os conflitos, assim, termina tendo uma função informativa e, ao mesmo tempo, receptora das reclamações sobre as mazelas da cidade. Mesmo que sistematizada, o retorno não é informado para quem participa dela, esvaziando seu papel de discutir conflitos, que são transferidos para reuniões com os grupos específicos, fragmentando o debate e os interesses. Ouvem-se os desejos, mas as traduções destes já estão plotadas – fachada ativa, fruição pública, entre outras – mas alguém discutiu

se este seria o formato de cidade que queremos? Quais outros seriam possíveis? A aproximação dá-se para legitimar ideias preconcebidas, ou mesmo localizá-las no território, transformando o espaço de desejos genéricos, desvinculados do lugar e, principalmente, de quem ocupa esse lugar. (SANTORO, 2015, p. 29-30).

Nesse sentido, pondera-se que a realização das audiências em si não resolve o problema da participação, ou ainda, da qualidade democrática do processo decisório. Não apenas no caso de Curitiba, mas de modo geral nos processos participativos, lança-se mão da contabilização do número de audiências públicas como grande indicador da qualidade dos de tais processos. De fato, os meios de contribuição e os eventos realizados tendem a predominar em tal análise, uma vez que são os únicos elementos que podem ser aferidos de modo objetivo e quantitativo.

Da análise das audiências, que acabam prestando-se, sobretudo à finalidade informativa, questiona-se se tais espaços têm capacidade de sintetizar o um pacto político relativo às escolhas para o planejamento urbano e ainda, se devem ser o espaço prioritário de pactuação. Isso porque, se coloca a seguinte questão: seria possível, na audiência, a partir da fala, forjar-se o consenso sobre um pacto político para a cidade?

Retomando as ideias subjacentes aos procedimentos participativos, notadamente a teoria da ação comunicativa habermasiana, expressa-se nessa “crise da audiência pública” referida por Paula Santoro, a supervalorização da possibilidade de resolução de conflitos e pactuação política a partir de um diálogo mediado por regras e metodologia específica das audiências. Por essa premissa, cumprindo-se regras (uma determinada forma) para o debate, lograríamos a conciliação de interesses ou o consenso. Em termos mais simples, trata-se da crença de que as divergências entre os atores se dão por um problema de compreensão e não de divergência e disputa essencial entre interesses, que podem ser, inclusive, inconciliáveis. Nesse sentido, a quantificação das audiências públicas não fornece efetivamente parâmetros para a verificação da qualidade democrática, havendo o risco de os procedimentos participativos serem reduzidos ou canalizados como expedientes legitimadores.

Além disso, ainda no que toca à avaliação do processo participativo, muitas questões, mais explosivas do ponto de vista político, são construídas à margem do plano diretor, como a tarifa do transporte público e as políticas concretas de moradia. Assim, a própria discussão sobre o projeto de cidade entre poder público e sociedade

civil não pode cingir-se aos espaços institucionais participativos, que se dão de forma episódica, não contemplam a totalidade dos problemas urbanos e assim, não são aptos, diante de todas essas limitações, a construir efetivamente um pacto político sobre a cidade.

Da experiência local e especialmente, a partir da análise da incidência da Frente Mobiliza sobre o processo, conclui-se que a qualidade democrática parece estar mais relacionada ao nível de articulação prévia da sociedade civil e ao fortalecimento dos laços associativos locais. É inegável a importância dos procedimentos participativos estabelecidos desde a Constituição de 1988, no entanto, no que toca ao seu potencial, é preciso que tais espaços sejam compreendidos dentro de suas limitações.

3.2.3. O PDC-2015: avanços e continuidades

Pode-se dizer, a partir da análise das proposições dos diplomas, que há uma relação de continuidade entre os três planos diretores de Curitiba. O PDC-2015, apesar de ter trazido novidades, manteve como pedras basilares a reafirmação seu “tripé” histórico fundado sobre uso do solo, transporte coletivo e sistema viário, articulado com as das ideias de inovação e sustentabilidade. Tal relação de continuidade foi confirmada pelo próprio poder público na audiência inaugural da revisão. Conforme corretamente se observa na publicação da Frente Mobiliza “o que foi finalmente apresentado como a proposta de revisão do Plano Diretor pelo IPPUC já era esperado pela fala do prefeito no início do processo, ‘não há espaço para mudanças’” (COELHO, 2015, p. 127).

Ou seja, a partir das afirmações sobre a desnecessidade de mudanças substanciais, o processo de revisão do PDC foi apresentado e considerado como mera atualização do plano e não de debate efetivo sobre o projeto coletivo para a cidade. Ressalta-se a continuidade do PDC não implica em uma continuidade no desenvolvimento da cidade, que a medida que cresce em tamanho, cresce também em problemas, e assim, demanda a rediscussão sobre os novos desafios e a proposição de novas soluções.

Pelo PDC-2015, de modo geral, incentiva-se uma cidade mais verticalizada com a criação de novas centralidades e eixos estruturais, a reunião de usos diversos

nas mesmas regiões com vistas à redução de deslocamento entre moradia-trabalho-lazer e a priorização do transporte coletivo.

No campo da mobilidade emerge fortemente a ideia de multimodalidade do transporte, com a previsão de implantação de cinco novos eixos de transporte coletivo no sentido Leste-Oeste da cidade, a integração dos vários modais de transporte, expansão das ciclovias e incentivo à pedestrianização. As previsões sobre a temática ambiental, contemplam desde ações integradas para a separação e descarte do lixo, incentivo a construções sustentáveis até o fortalecimento da ideia de preservação das áreas de mananciais e entornos dos rios. A ideia de sustentabilidade articula-se fortemente com as propostas de mobilidade.

Igualmente presente no texto a ideia inovação, articulada sobretudo com as proposições para o desenvolvimento econômico da cidade, norteado pela economia criativa. Há previsões sobre circuitos econômicos específicos, notadamente a economia verde (Art. 118) e a economia criativa (Art. 108, 118); incentivos ao desenvolvimento de tecnologias e serviços de alto valor agregado (Art. 118), e a preocupação expressa com a preparação da cidade para novas tecnologias, como drones (Art. 48, 74, 118).

Além das ideias de sustentabilidade e inovação, presentes historicamente no PDC, emergiu em 2015 com mais nitidez a questão metropolitana, que prevê diversos objetivos e diretrizes visando à governança interfederativa e a interface com a Região Metropolitana de Curitiba em políticas públicas setoriais como transporte e moradia. Tal preocupação se deveu, em grande medida, à aprovação do Estatuto da Metrópole (Lei Federal 13.089/2015), que foi objeto de debates e tramitou no legislativo federal durante o período de revisão do PDC.

A questão metropolitana compunha um dos grandes reclamos, no sentido de integração, apresentados por atores e entidades que participaram do processo de revisão e tinham direcionamento político mais afeto às pautas da reforma urbana. Apesar do avanço das previsões (constantes em mais de dez dispositivos do plano), como bem assevera a arquiteta Lorreine Vaccari em artigo sobre o tema em comento, “esse rol de boas intenções, no entanto, não estabelece objetivamente as condições e meios para sua efetivação, o que acaba por fortalecer situações de impasse que demandam alto nível de organização e instrumentalização” (VACCARI, 2015, p. 145).

A gestão democrática continua sendo princípio transversal do PDC e em termos de arranjo institucional participativo, não houve alterações, permanecendo a

previsão do Conselho da Cidade de Curitiba – Concitiba e da realização das conferências da cidade municipais. No entanto, curiosamente, o capítulo específico sobre a matéria (artigos 181 a 189) foi reduzido em seus dispositivos regulamentadores, com a significativa supressão da indicação das competências do Concitiba.

Abordadas as ideias gerais que emergem como norteadoras do PDC-2015, destaca-se também, que do ponto de vista dos dispositivos referentes ao uso do solo e os indicativos para o zoneamento, a plano trouxe maior estímulo ao crescimento vertical da cidade a partir da criação de novos eixos de adensamento no sentido Leste-Oeste da cidade.

Especificamente, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) – responsável pela elaboração do Plano Diretor –, propôs as seguintes alterações no macrozoneamento: as quatro que se referem à preservação de áreas ambientalmente frágeis criam regiões de Ocupação Controlada, que abrangem áreas dos bairros Cachoeira, São João, Umbará e Campo do Santana. Na região Norte (Cachoeira e São João) pretende-se proteger áreas de bosques e evitar o aumento de densidade em terrenos íngremes. Já no Sul (Umbará e Campo do Santana), o objetivo é ter uma ocupação mais controlada perto da Área de Proteção Ambiental (APA) do Rio Iguaçu e perto da Reserva do Bugio, que deverá ser inaugurada neste mês. **O Ippuc propõe, ainda, promover um adensamento maior ao longo dos eixos de transporte coletivo e nos bairros próximos ao Centro. Por isso, quatro mudanças foram feitas no macrozoneamento: ao longo da Marechal Floriano Peixoto, da Afonso Camargo, da Linha Verde e na região central.** (Plano Diretor de 2015 prevê dez alterações no uso e ocupação do solo. PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA, 17 mar. 2015).

Essas alterações, como sinalizações voltadas ao mercado imobiliário, dividiram opiniões entre diferentes atores. Nesse sentido consta o registro das declarações críticas dos arquitetos Alexandre Pedrozo e Luiz Henrique Fragomeni:

O Plano Diretor tem uma série de incentivos ao setor imobiliário. Ao detalhar tanto as regras pra esse setor em detrimento de outras, isso mostra uma posição política sobre quem quer atender e Curitiba perde uma oportunidade de mais uma vez se mostrar como vanguarda”, afirma o professor de Arquitetura e Urbanismo Alexandre Pedrozo, da Universidade Positivo. [...] No plano original desenhado pelo Ippuc, a cidade ganha um entrelaçado de novas regiões de adensamento no sentido Leste-Oeste, ligando-se ao já existente eixo Norte-Sul, priorizando o “não deslocamento” e valorizando “microcentros” de comércio e serviços, rodeados de eixos de transporte, no adensamento de regiões como Santa Cândida e Uberaba. O ex-presidente do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (Ippuc) Luiz Henrique Fragomeni aponta que o plano diretor aprovado carece de conceito urbanístico. “Este ficou com muita permeabilidade ao mercado imobiliário. Tem-se falado muito de ‘adensamento’, muitas vezes de forma gratuita. Antes de se falar nas regiões de adensamento, tem de se falar em estrutura viária”, aponta. Fragomeni aponta que o documento aprovado se equivoca em determinar os eixos de adensamento antes de encerrar os

estudos estruturais junto aos moradores dessas regiões e transformar a verticalização em ferramenta de transferência de potencial construtivo. (Plano Diretor de Curitiba tem avanços e questões polêmicas. TRIBUNA PARANÁ, 23 nov. 2015).

Sob outra perspectiva, e Keiro Yamawaki defende a proposta:

Somos a favor dos novos eixos, pois os já existentes estão muito consolidados. Eles deverão criar novos polos de desenvolvimento comercial e habitacional na cidade. É um exemplo que deu certo e que pode ser continuado”, avalia Keiro Yamawaki, arquiteto e presidente da Associação Brasileira dos Escritórios de Arquitetura no Paraná (Novo Plano Diretor de Curitiba irá impactar o mercado imobiliário. GAZETA DO POVO, 15 set. 2015).

Assim, em termos macrozoneamento, além dos objetivos e diretrizes gerais, o novo Plano Diretor trouxe também, alterações no sentido de novas áreas de verticalização e adensamento, que deverão ser contempladas na nova legislação do zoneamento, prevista para momento seguinte à aprovação do novo PDC.

Feitas tais considerações nos atemos as mudanças operadas no campo dos instrumentos de política urbana no PDC-2015. No título específico, são previstos oito institutos (Art. 131-180): o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (IPTU progressivo); o direito de preempção; a outorga onerosa do direito de construir; transferência do direito de construir; operação urbana consorciada; plano de desenvolvimento regional; o redesenvolvimento urbano; e o estudo de impacto de vizinhança. Os instrumentos ditos “negociais”, a operação urbana consorciada e a outorga e transferência do direito de construir, já utilizados por Curitiba, foram reforçados, com regulação mais extensa pelo PDC, mas sem mudanças substanciais. Os dispositivos sobre transferência e outorga do direito de construir preveem legislação específica sobre a matéria no que toca às condições de sua aplicação, mas assim como as operações urbanas consorciadas, os instrumentos já vêm especializados no plano, ou seja, o próprio PDC indica as áreas onde poderão ser aplicados. Ainda dentre os instrumentos negociais, consta o direito de preempção, compreendido como a preferência do município na aquisição de imóveis particulares em alienação sobre o qual recai interesse público, que se manteve tal qual no PDC-2004, dependendo de legislação específica para sua aplicação.

Passando aos instrumentos de maior relevância para a definição da função social da propriedade, consta IPTU Progressivo (artigos 132 a 141 do PDC-2015), que também encontrou avanços em suas definições em relação ao PDC-2004. Além da

indicação das áreas passíveis de aplicação do instrumento (Art. 133), foram definidas as áreas consideradas como não edificadas, subutilizadas e não utilizadas. No entanto, na contramão da aplicabilidade do instrumento, o PDC-2015 dispõe que caberá ao IPPUC identificar os imóveis que se caracterizam como não edificadas, subutilizados e não utilizados a partir de legislação específica que disponha sobre “critérios diferenciados de classificação” dos imóveis passíveis de aplicação do instrumento no caso no caso que desempenham atividades econômicas, sociais, culturais, esportivas ou agrícolas. Ou seja, pela primeira vez o PDC traz contornos mais claros sobre o cumprimento da função social da propriedade (a partir da definição de subutilização e inutilização), mas ao mesmo tempo, abre-se uma grande margem para relativização dessas definições por meio da legislação regulamentadora.

Junto ao IPTU progressivo, embora não constem na sessão de instrumentos do plano, mas podem ser considerados como tal, constam as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS e a Cota de Habitação de Interesse social, ambas relacionadas ao diretamente ao direito à moradia. De modo geral, no PDC-2015 houve avanços na temática da moradia, especialmente para a habitação de interesse social (artigos 77 a 91) e regularização fundiária (artigo 88 a 91), com escopos e definições mais delimitadas, incluindo princípios como a permanência das pessoas na área em processo de regularização, a mediação de conflitos fundiários coletivos, o reconhecimento das realidades consolidadas frente aos padrões urbanísticos formais e maiores definições sobre o que se compreende por “interesse social”.

A Cota de Habitação de Interesse Social – CHIS (Art. 85), inédita no município e que não compõe os instrumentos do Estatuto da Cidade, estabelece uma contrapartida obrigatória de grandes empreendimentos para a produção de habitação de interesse social, que pode se dar de três formas: produção de unidades habitacionais no empreendimento, transferência de imóvel ao município nas áreas próximas ao empreendimento e ainda, o depósito direto de recursos ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse social (Art. 86). O instrumento necessita, no entanto, da edição de legislação municipal específica para sua regulamentação e aplicação (Art. 87).

As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS (SEHIS em Curitiba) também tiveram avanços em suas definições. Se no PDC-2004 observamos uma definição e uso limitado do instrumento, o PDC-2015 contempla em suas tipologias propostas a possibilidade de utilização do instrumento para além da mera flexibilização de padrões

construtivos. Assim, as ZEIS tiveram avanço em sua regulação na medida em que se diversificaram seus usos (Art. 82), que passaram então a se enquadrar em 3 tipos: SEHIS de vazios; de regularização fundiária; e de produção habitacional cada qual com um escopo diferente⁸¹. Apesar dos avanços, como via de regra, o instrumento também depende de demarcação posterior das áreas, que se dá individualmente a partir de decretos municipais. Dito de outro modo, apesar de constar com regulação razoável pelo PDC-2015, não são indicadas as áreas de sua aplicação.

Passando aos instrumentos que servem à gestão democrática, consta o Estudo de Impacto de Vizinhança, que tal qual os demais instrumentos, teve acréscimos em sua regulação pelo PDC-2015, mas tal qual no PDC-2004, continua dependendo da edição de legislação municipal regulamentadora.

Por fim, constam os instrumentos do redesenvolvimento urbano (artigos 169 a 175) e o plano de desenvolvimento regional (artigos 166 a 168), que não eram previstos no PDC anterior e não são instrumentos do Estatuto da Cidade, constituindo assim novidades próprias do PDC-2015.

Conforme o diploma, o plano de desenvolvimento regional é um “instrumento de planejamento e gestão territorial de escala intermediária, tendo por finalidades a estruturação, qualificação ou renovação de compartimentos urbanos”, elaborado pelo IPPUC, com participação do Concitiba, e aprovado por ato administrativo do executivo. Por seu turno, o redesenvolvimento urbano é um “instrumento de gestão do solo que permite a implantação de projetos urbanos de reconhecido interesse público, mediante reparcelamento, modificação ou aquisição de direitos, com a adesão dos proprietários, promovendo o melhor e maior uso da propriedade, pública ou privada, com a finalidade de criação, aumento ou requalificação de espaço público ou de uso público” e pode ser proposto por iniciativa particular ou pública, ou ainda por meio de parcerias público-privadas. Dada a generalidade de suas definições, tratando-se de instrumentos que não são comumente usados no Brasil, é incerto ainda se, e como irão operar e a exatamente a qual tipo de projeto se dedicam.

Lançado o olhar sobre os instrumentos no PDC-2015, que seguem a tendência do plano anterior em relação a falta de autoaplicabilidade, consta ainda

⁸¹Conforme a legislação: SEHIS de Regularização Fundiária, a ser demarcada em área ocupada por assentamentos irregulares passíveis de consolidação com o objetivo de implantação de regularização fundiária de interesse social; SEHIS de Vazios, a ser demarcada em imóvel público ou privado, dotado de infraestrutura urbana, com objetivo de implantação de empreendimento de interesse social; SEHIS de Produção, em área ocupada por empreendimento de interesse social.

como problema que perpassa todo o diploma, o que ora caracterizamos como fragmentação e postergação do planejamento. Isso porque, além da lei de uso e ocupação do solo (zoneamento) e as legislações municipais necessárias à regulamentação dos instrumentos, constam ainda no PDC-2015, a previsão de inúmeros planos.

No artigo 4º da lei são indicados outros planos e legislações que integram o PDC. Conforme o dispositivo, integram o diploma:

- 1) A legislação referente ao parcelamento do solo, a lei de zoneamento, uso e ocupação do solo e as legislações específicas referentes aos instrumentos de política urbana;
- 2) Os planos setoriais, “entendidos como atos administrativos que trazem os projetos e ações a serem implantadas pelo Poder Público Municipal” (sete planos no total)⁸²;
- 3) Os planos estratégicos “que contemplam ações e projetos específicos, com temas determinados dentro de uma área de atuação, mas que abrangem a totalidade do território” (doze no total)⁸³;
- 4) Planos das Administrações Regionais;
- 5) Plano de Desenvolvimento de Bairros;
- 6) Planos de Vizinhança;
- 7) Planos de Ação e Investimento;

Além das legislações reguladoras e dos planos indicados no artigo 4º, o PDC-2015 prevê ainda os já abordados planos de desenvolvimento regional (definidos como instrumento de política urbana) e a figura do Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável – PMDUS (Art. 5º), que “define diretrizes para um processo contínuo, global, de longo prazo e macro orientador do planejamento urbano municipal, que contempla princípios norteadores para o desenvolvimento

⁸²Constituem os planos setoriais: o plano Mobilidade e Transporte Integrado; Habitação e Regularização Fundiária; Desenvolvimento Econômico; Desenvolvimento Social; Defesa Social e Defesa Civil; Desenvolvimento Ambiental e Conservação da Biodiversidade; e Saneamento e Gestão de Recursos Hídricos.

⁸³Planos Estratégicos: Plano Cicloviário, de Mudança do Clima, Paisagem Urbana, Zoneamento Subterrâneo, Calçadas, Acessibilidade, Inovação, Arborização, Cultura, Turismo, Esporte e Lazer.

urbano visando a sua sustentabilidade ambiental, social e econômica” e como tal, sobrepõe-se ao próprio PDC.

Ou seja, além da lei de zoneamento e regulamentadoras dos instrumentos de política urbana, o PDC-2015 prevê ainda mais oito categorias de planos em seu interior, que em sua maioria desmembram-se ainda em mais planos. Ou seja, o processo de formalização do planejamento é interminável. Essa remissão excessiva à regulamentações e planos posteriores ao próprio PDC esvazia sua capacidade de efetivamente direcionar o processo decisório sobre a cidade, porque a temporalidade da política é mais ágil que a formulação dos planos.

Nas disposições transitórias do PDC-2015, estipula-se que até que ocorram as regulamentações posteriores, a legislação e os planos atuais continuam a vigorar. São estipulados prazos específicos para a revisão dos planos setoriais (três anos), para as adequações via decreto (um ano), para as alterações na forma de lei (dois anos) e ainda, o prazo de um ano para a instituição de comissão para “avaliar e propor as adequações da legislação vigente, segundo os princípios, diretrizes, objetivos e demais disposições previstas neste Plano Diretor”. Não houve até o presente momento tempo hábil para a avaliação do encaminhamento de tais prazos, mas se considerada a experiência pretérita do PDC-2004, não há boas perspectivas. Assim, apesar de o PDC ter avançado em definições conceituais, manteve o alto grau de generalidade e a remissão excessiva a legislações, planos e regulamentações posteriores, como o PDC-2004, que por essas mesmas razões, foi marcado pela inoperância.

3.3. CONCLUSÃO

Apontamos no presente capítulo os novos conteúdos incorporados ao PDC nas revisões que se deram posteriormente ao Estatuto da Cidade. Na análise destacamos que, apesar de ter sido uma das primeiras cidades do Brasil a adequar-se às novas normativas federais ligadas à agenda reforma urbana, a operacionalização dos novos instrumentos e princípios norteadores da política urbana durante a vigência do PDC-2004 não foi efetiva. Os elementos que subsidiam tal diagnóstico são a desvinculação da legislação de uso e ocupação do solo, que precedia o próprio PDC, e subutilização ou utilização inadequada dos instrumentos de gestão urbana, que resultam em uma baixa execução das diretrizes e dos objetivos traçados pelo diploma normativo. Ou

seja, apesar de albergar o conteúdo obrigatório dos planos diretores, não houve o cuidado, ou ainda, a disposição política de garantir que os instrumentos fossem respaldados em objetivos e que os objetivos e diretrizes traçados fossem munidos de instrumental para sua efetivação. Por essa desconexão, na prática, observam-se situações contraditórias, em que instrumentos são utilizados na contramão dos propósitos do próprio plano.

No que se refere às continuidades, observou-se que nos processos revisores recentes é reforçada a ênfase sobre a estruturação urbana vinculada ao sistema viário e ao transporte coletivo e o enfoque sobre a preservação ambiental. Traços esse que renderam a colocação da cidade no quadro das experiências aclamadas de planejamento urbano. Porém, ao passo que se continua a reproduzir e reforçar a representação de Curitiba como cidade-modelo, os problemas da desigualdade territorial, próprias dos grandes centros urbanos do país, continuam sendo marginalizadas no planejamento.

A partir da perspectiva da gestão democrática, observamos que, ao menos desde as alterações no zoneamento realizadas em 2000 na gestão de Cássio Taniguchi, houve o fortalecimento do discurso da participação, que sempre aparece como requisito de legitimidade cumprido pelo Poder Executivo Municipal e também, um fortalecimento da institucionalidade participativa, com a criação do Conselho da Cidade de Curitiba e promoção das conferências da cidade. No entanto, a outra face da institucionalização dos espaços e procedimentos participativos, revela a limitação de suas formas para lograr-se de fato, uma pluralidade atores em iguais condições de negociação no processo decisório.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo do trabalho recorreremos a trajetória de formulação, revisão e implantação do Plano Diretor de Curitiba e suas relações com o cenário mais amplo da política urbana federal e local. Ao longo de sua existência, foi possível identificar a incorporação de diferentes ideários em seu texto e uma efetivação parcial de suas prescrições no decorrer do tempo.

Buscamos demonstrar como a efetividade do planejamento urbano de Curitiba, conhecido como experiência de sucesso desde a implantação do PDC-1966, se deu menos por sua qualidade técnica e mais pela especificidade do arranjo institucional e político à época. Não que o PDC-1966 não tenha qualidades como projeto urbanístico técnico, mas sua efetividade é explicada por fatores exógenos ao próprio plano, destacando-se a consolidação de um quadro técnico seletivo, a continuidade administrativa propiciada pelo regime militar e as facilidades com obtenção de recursos dado o momento de crescimento econômico.

Com a mudança do cenário econômico e político nacional no decorrer da década de 1980, observou-se um deslocamento da política urbana local, para então ao início dos anos 1990, constatarmos uma retomada da tradição técnica de Curitiba e da centralidade do IPPUC, a partir da articulação com princípios do planejamento estratégico. Nesse momento, requalifica-se e reitera-se a imagem modelo forjada pelo urbanismo exemplar da década de 1970, da “cidade europeia” racionalmente ordenada, a partir da ideia de “capital ecológica”.

Ao passo que vemos a conjunção dos campos da tradição local de urbanismo e do planejamento estratégico operando diretamente na consecução da política urbana local e predominando em sua versão da representação da cidade, observamos que as mudanças trazidas com as revisões do plano pós-Estatuto da Cidade não tiveram a mesma eficiência. Da análise dessas revisões, a característica que predomina é a da generalidade e a postergação da aplicabilidade dos instrumentos.

A generalidade do plano foi vista como um elemento positivo durante a implantação do PDC-1966 ao longo do regime militar, como medida para não se engessar demasiadamente o planejamento. No entanto, a garantia da implantação de um plano genérico foi, justamente, a continuidade administrativa e a consolidação de um quadro técnico local (que veio a confundir-se com o próprio governo), que coadunado com as outras esferas de poder, estava comprometido com o projeto

estabelecido pelo plano. Desse modo, no cenário democrático permeado pela inconstância, a caráter aberto do plano não tem os mesmos resultados.

O problema da generalidade do PDC após suas revisões em 2004 e 2015 é claramente evidenciado se considerarmos sua falta de definições sobre investimentos e o cumprimento da função social da propriedade na política fundiária. Nesse sentido, remonta-se à íntima relação entre a política urbana local e a disponibilidade de transferências de recursos e financiamento para o município, que passou por três momentos diversos: o ciclo desenvolvimentista da ditadura militar, o recuo do financiamento federal ao longo das décadas de 1980 e 1990, e o retorno de um novo ciclo desenvolvimentista a partir dos anos 2000. Essas três fases coincidiram com formas diferentes de consecução das políticas públicas, o que se demonstra pelo desenvolvimento das políticas habitacionais e pela edificação de grandes obras.

No novo contexto, com um plano genérico, as decisões efetivas sobre a cidade se dão fora do próprio plano, nos espaços tradicionais de negociação política. A prorrogação e fragmentação do PDC em inúmeros planos também implica em dissintonia entre a temporalidade do planejamento e das decisões políticas, isso porque, enquanto a sociedade participa das formulações e revisões infundáveis de planos do plano, as obras e ações da política urbana da cidade correm livremente, com ou sem plano subjacente.

Por outra perspectiva, se o plano possui características genéricas e sem aplicabilidade, os espaços participativos do PDC não chegam sequer a tangenciar as escolhas na definição das prioridades e grandes projetos urbanos. Deparamo-nos então, com o problema do caráter episódico e limitado das formas de institucionalidade participativa. O potencial de tais espaços foi limitado por sua incorporação pela oficialidade local como expedientes participativos protocolares que servem como elemento legitimador do projeto urbano.

Essas problematizações, no entanto, não pretendem descartar a experiência participativa como inócua. É inegável a importância da criação dos espaços e procedimentos participativos como base importante para formulação e implantação de políticas públicas, acesso a informações e ainda, como forma de estímulo ao associativismo e à cultura cívica na sociedade. O cenário de inoperância parcial do plano diretor não deve levar à desconsideração do instrumento e da imprescindibilidade dos processos participativos. Dada a natureza das cidades de obra coletiva, que se desenvolve ininterruptamente no tempo, os planos são

fundamentais como pactos políticos instituídos na forma de lei, que subsidiam políticas de estado e não apenas de gestão. Nesse sentido, um diploma de planejamento urbano eficiente deve fornecer, necessariamente, subsídios para as decisões econômicas, notadamente as relacionadas à política fundiária. Por seu turno, o estabelecimento do que é prioritário deve ser vinculado ao processo participativo, negociado a partir de debates políticos e não técnicos.

Para concluir, retomamos então a pergunta motivadora do presente estudo indicada na introdução do trabalho: as mudanças legais no quadro normativo federal, guiadas pelos princípios da reforma urbana teriam de fato requalificado a experiência de planejamento urbano local?

Apesar do cumprimento do conteúdo mínimo dos planos diretores e dos procedimentos formais estipulados pelo Estatuto da Cidade, a adequação e revisão do PDC sob o crivo de uma nova sistemática normativa, não foi capaz de efetivar seus preceitos. Ressalta-se a função social da propriedade e a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, constituem o núcleo duro da proposta da reforma urbana, justamente por incidir sobre o que foi diagnosticado por seus propositores como o “nó da sociedade brasileira”, a terra. As mudanças trazidas pela legislação nacional não lograram assim, transformar substancialmente as práticas da gestão fundiária.

Apesar de mudanças e instrumentos serem formalmente incorporados pelo PDC, a generalidade do plano fornece a maleabilidade necessária para que este seja executado parcialmente conforme os compassos e descompassos da política urbana local. Desse modo, permite-se que a eficiência do projeto originário do PDC-1966, conviva com a inoperância dos dispositivos da reforma urbana.

Além da conjugação dos fatores da conjuntura econômica e formas de obtenção de recursos e financiamento, bem como da continuidade ou descontinuidade administrativa das gestões, no caso de Curitiba, a principal resistência à operacionalização dos instrumentos da reforma da urbana parece residir justamente na representação oficial da cidade. Isso porque a imagem da cidade-modelo obscurece os problemas cada vez mais prementes próprios do modelo de urbanização brasileiro, marcado pela desigualdade territorial. Desse modo, a agenda ambiental e do urbanismo das grandes obras estéticas predomina sobre a agenda da reforma urbana, mais voltadas às demandas sociais da cidade, como a moradia.

A partir do estudo, é possível afirmar então que a efetividade do planejamento urbano de Curitiba, cuja pedra basilar é o plano diretor, esteve mais relacionada a

fatores propriamente políticos do que aos conteúdos prescritos pela legislação federal, ainda que essa também seja um fator relevante. Desse modo, no caso de Curitiba, observa-se um processo contínuo de disputa entre diferentes campos programáticos para a cidade, que culmina na configuração de arranjos locais únicos na consecução da política urbana. Dada a proeminência do local, destacadamente da representação simbólica que se faz da cidade na definição da agenda política, indica-se que se impõe como desafio ao campo da reforma urbana, que logrou vitórias e acúmulos na esfera federal em termos de institucionalidade, não apenas a ressignificação da política urbana plasmada nos planos, mas, principalmente, a desconstrução dos falsos consensos forjados sobre a cidade-modelo.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, A. F. **A questão habitacional em Curitiba: o enigma da cidade-modelo**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. USP, 2007.
- ALFONSIN, B. **Concessão de uso especial para fins de moradia: garantindo a função social da propriedade**. In: OSORIO, L. M. (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2002a.
- ALFONSIN, J. T. **Breve apontamento sobre a função social da propriedade e da posse urbanas à luz do novo estatuto da cidade**. In: OSORIO, L. M. (Org.). Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editora, 2002.
- ARANTES, O. **Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas**. In: ARANTES, O. ; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.
- AVRITZER, L. **Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil**. In: SANTOS, B. S (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, p. 560-587, 2002.
- _____. **Um balanço da participação social no Brasil pós-Constituição de 1988**. In: AVRITZER, L. (org.). Experiência democrática, sistema político e participação popular. São Paulo: Editora Perseu Abramo, p. 11-20, 2012.
- AVRITZER, L; WAMPLER, B. 2008. **The expansion of participatory budgeting in Brazil: an analysis of the current cases base upon design and socio-economic indicators**. Relatório de pesquisa Projeto OP Banco Mundial/MDP-ESA, 2008.
- BEGA, M. T. S. **Planejamento-Espectáculo e a construção do cidadão consumidor: as imagens de Curitiba**. Curitiba, 1998.
- BERTOL, L. E. **Terra e Habitação: o problema e o falso problema: as políticas de obscurecimento do preço da terra na política habitacional em Curitiba**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo , USP, 2013.
- BONADIO, M. G. & MILANO, J. Z. **Curitiba: onde está a habitação de interesse social?**. Artigo apresentado ao III Seminário Internacional Urbicentros. Salvador, 2012. Disponível em: <http://www.ppgau.ufba.br/urbicentros/2012/ST240.pdf>. Acesso em 15 de out. de 2014.
- BONDUKI, N. BONDUKI, N.G. **Origens da habitação social no Brasil. Arquitetura Moderna, lei do Inquilinato e difusão da casa própria**. São Paulo: Estação Liberdade: FAPESP, 1998
- _____. **A reforma urbana no processo de participação popular na constituinte**. In: CÂMARA DOS DEPUTADOS. Comissão de Legislação Participativa. Constituição 20 anos: Estado, democracia e participação popular. Caderno de textos. Brasília: Centro de Documentação e Informações Edições Câmara, 2009.
- BRAGA, A.L.C. **Governança democrática no Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: presença de voz dos atores sociais**. Dissertação (mestrado) –

Universidade Federal do Paraná, Setor de Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, 2015.

_____. **Reflexões sobre o Conselho Municipal da Cidade de Curitiba: dilemas e desafios da participação e do planejamento urbano.** In: COELHO, L. P (org.). O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba, Terra de Direitos, p. 46-54, 2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?** Revista Novos Estudos nº 86, Março 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/nec/n86/n86a03.pdf>

BURNETT, F. L. **Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista – a fetichização dos planos diretores participativos.** Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas. UFMA, 2009.

CALDAS, M. F. **O Federalismo Brasileiro e suas implicações na Política Urbana: Notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento.** Revista de Política e Planejamento Regional, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 53 a 74, 2016.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. H.; ARAÚJO, F. S. **Habitação de interesse social: política ou mercado? Reflexos sobre a construção do espaço metropolitano.** XIV Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, Maio/2011. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/download/adauto_cardoso.pdf

CARVALHO, M. **Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito.** In SP em Perspectiva, Revista da Fundação SEADE, janeiro de 2001, São Paulo, Vol.14, no.4, 2000.

CARVALHO, M. S. & SILVA, A. L. **O surgimento do Ecoville e a dinâmica imobiliária dos edifícios residenciais de alto padrão.** Ponta Grossa: Revista Terra Plural, v. 7, p. 323-338, 2013.

CHAUÍ, M. **Prefácio.** In: SADER, E. **Quando Novos Personagens entraram em cena. Experiências e Lutas dos trabalhadores da grande São Paulo 1970-1980.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, p. 9-25, 1988.

COELHO, L. P (org.). **O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba.** Curitiba, Terra de Direitos, 2015

CYMBALISTA, R. & SANTORO, P. F. **A Outorga Onerosa do Direito de Construir no Brasil: entre a regulação e a arrecadação.** In: Seminário Política fundiária Municipal e gestão social da valorização da terra. Anais. São Paulo, Instituto Pólis/Fundação Getúlio Vargas, 2006.

DUDEQUE, I. **Nenhum dia sem uma linha: uma história do urbanismo em Curitiba.** São Paulo: Studio Nobel, 2010.

FERNANDES, E. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil.** In: ALFONSIN, B. e FERNANDES, E. (org.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

FIRKOWSKI, O. L. & MOURA, R (ORG). **Dinâmicas Intrametropolitanas e produção do Espaço na Região Metropolitana de Curitiba.** Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles: Observatório de Políticas Públicas Paraná; Curitiba: Letra Capital Editora, 2009. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/livro_rmc Curitiba.pdf. Acesso em: 17 de out. de 2014.

FIX, M. **A fórmula mágica da parceria público-privada: Operações Urbanas em São Paulo**. In: SCHICCHI, M. C. e BENFATTI, D. (orgs.). Urbanismo: dossiê São Paulo - Rio de Janeiro. Campinas, PUCCAMP/PROURB, 2004.

FUNDAÇÃO CULTURAL DE CURITIBA. **COHAB-CT: 41 anos de planejamento e realizações**. Boletim Casa Romário Martins. Curitiba, Fundação Cultural, v. 30, nº 133, 2006.

GASPARINI, D. **Aspectos Jurídicos do Plano Diretor**. In: ESTADO DE SÃO PAULO. Temas de Direito Urbanístico. Vol. 4. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. v. 1 e 2 Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HARVEY, David. **Condição Pós-Moderna**. 13 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IBGE. **Levantamento de informações territoriais no Censo Demográfico, 2010**. Disponível em: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/periodicos/552/cd_2010_agrn_if.pdf. Acesso em 17 de janeiro de 2017.

IPARDES. **Deslocamentos Intermunicipais para trabalho e estudos – Curitiba**. Comunicado para o Planejamento nº 21, junho de 2012. Disponível em: http://www.ipardes.gov.br/pdf/comunicados_planejamento/Comunicado_Planejamento_21.pdf. Acesso em 17 de janeiro de 2017.

IPPUC. **Memória Da Curitiba Urbana – Depoimento Ivo Arzua Pereira (Depoimentos 1)**. Curitiba: IPPUC, 1989.

_____. **Memória Da Curitiba Urbana – Depoimentos 3**. Curitiba: IPPUC, 1990a.

_____. **Memória Da Curitiba Urbana – Depoimentos 4**. Curitiba: IPPUC, 1990b.

_____. **Memória Da Curitiba Urbana – Depoimentos 5**. Curitiba: IPPUC, 1990c.

_____. **Memória Da Curitiba Urbana – Planejamento Urbano: Concepção e Prática (Depoimentos 7)**. Curitiba: IPPUC, 1991.

_____. **Plano Diretor 2004 – O planejamento urbano de Curitiba**. Curitiba: IPPUC, 2004.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Cadernos Ministério das Cidades Desenvolvimento nº 1. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2009.

KLEINKE, M. L. & MOURA, R. **Modelo Curitiba: os riscos de uma cidade insustentável**. Anais do Encontro Nacional da ANPUR. Volume 8, 1999. Disponível em: <http://www.anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/anais/article/view/2067/2026>. Acesso em 30 de out. de 2014.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LEITÃO, L. **Remendo Novo em Pano Velho: breves considerações sobre os limites dos planos diretores**. In: ALFONSIN, B. e FERNANDES, E. (org.). Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias.** In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000a.

_____. **Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras.** São Paulo em Perspectiva, São Paulo Fundação SEADE, v. 14, n. 4, p. 21-33, 2000b.

_____. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis: Vozes, 2012.

MARTINS, André. **Burguesia e nova sociabilidade: Estratégias para educar o consenso no Brasil Contemporâneo.** Niterói: Tese de doutorado, Faculdade de Educação da Universidade Federal Fluminense, 2007.

MATIELLO, Alexandre M. **Da Carta de Atenas ao Estatuto da Cidade: questões sobre o planejamento urbano no Brasil.** Impulso, Piracicaba, 17(44):43-54, 2006.

METZNET, Clarice. **O discurso da participação no processo de revisão do Plano Diretor de Curitiba: pontos para a reflexão.** In: COELHO, L. P (org.). O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba, Terra de Direitos, p. 35-45, 2015.

_____. **Regularização Fundiária Urbana: como aplicar a Lei Federal nº 11.977/2009.** Secretaria Nacional de Acessibilidade e Programas Urbanos e Secretaria Nacional de Habitação. Brasília, 2013.

MOURA, Rosa. **Curitiba: construção e desconstrução de um mito.** 2014. Disponível em: <http://www.mobilizacuritiba.org.br/files/2014/04/Curitiba-constru%C3%A7%C3%A3o-e-desconstru%C3%A7%C3%A3o-de-um-mito.pdf>
Acesso em: 18. Out. 2014.

MOURA, R. & RODRIGUES, A. L (Org.). **Conjuntura Urbana 7: Como andam Curitiba e Maringá.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

MOURA R. & SANCHEZ, F. **Cidades modelo: espelho de virtudes ou reprodução do mesmo?** Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, ano XIII, n. 2, p. 95-114, ago.-dez, 1999.

MONTANDON, D. T. e SANTOS JR., O. **Síntese, desafios e recomendações.** In: MONTANDON, D. T. e SANTOS JR., O. A. (org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

BORGES, L. M.; GUSSO, R. J.; PEDROZO, A. N. **Rede de avaliação e capacitação para a implementação dos planos diretores participativos. Plano Diretor de Curitiba/PR – Estudo de Caso.** In: MONTANDON, D. T. & SANTOS JR., O. A. (org.). Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, anexo, 2011.

MONTE MÓR, R. L. M. **As Teorias Urbanas e o Planejamento Urbano no Brasil.** In: DINIZ, C.C.; CROCCO, M.. (Org.). Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

MOREIRA, T. A. & NETO, P. N. **Operação Urbana Consorciada da Linha Verde: limites e oportunidades à luz da gestão social da valorização da terra.** Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 583-603, 2013.

NAKANO, K. **A persistência da participação cidadã no planejamento e na gestão urbana**. In: COELHO, L. P (org.). O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba, Terra de Direitos, p. 18-24, 2015.

OLIVEIRA, Dennison. **Curitiba e o Mito da Cidade Modelo**. Curitiba: Editora UFPR, 2011.

OLIVEIRA, Márcio. **A trajetória do discurso ambiental em Curitiba (1960-2000)**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 16, p. 97-106, jun. 2001.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?**. Revista de Administração Pública (RAP), Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, 2009.

PEREIRA, L. F. L. **Paranismo: Cultura e Imaginário no Paraná da I República**. Dissertação de Mestrado em História. Universidade Federal do Paraná, 1996.

_____. **O Espetáculo dos Maquinismos Modernos – Curitiba na virada do Século XIX ao XX**. Tese de doutorado. Programa de Pós- Graduação em História Social da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Universidade de São Paulo, 2002.

PIMENTEL, M. O. **Curitiba em cores: a prática do grafite e da pichação frente ao marketing urbano da capital paranaense**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2012.

PINTO, V. C. **Direito Urbanístico: Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 3. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005a.

_____. **O Plano Diretor: Instrumento Básico da Política Urbana**. Revista Magister de Direito Imobiliário, Registral, Urbanístico e Ambiental, v. 2, 2005b.

POLUCHA, R. S. **Ecoville: construindo uma cidade para poucos**. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, USP. São Paulo: 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Nova lei de zoneamento incorpora visão metropolitana**. Comunicado Especial da Secretaria Municipal de Comunicação Social, 2000. Disponível em: <http://www.ippuc.org.br/mostrarpagina.php?pagina=101&idioma=1&liar=n%E3o>

_____. **Relatório de gestão da Prefeitura Municipal de 2014**. Instituto Municipal de Administração Pública: Curitiba, 2015.

_____. **Relatório de gestão da Prefeitura Municipal de 2015**. Instituto Municipal de Administração Pública: Curitiba, 2016.

REZENDE, V. **Planejamento urbano e ideologia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

RIBEIRO, L. C. Q. **Cidade, Nação e Mercado: gênese e evolução da questão urbana no Brasil**. In: Ignacy Sachs; Jorge Wilhelm; Paulo Sergio Pinheiro. (Org.). Brasil: um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, p.132-161, 2001.

RODRIGUES, A. L.; TONELLA, C. **Reflexões preliminares acerca do andamento do PAC, do Minha Casa Minha Vida e do Plano Nacional de Habitação de Interesse Social para a região metropolitana de Maringá**. Seminário Nacional Governança Urbana e Desenvolvimento Metropolitano. Natal, Setembro/2010.

Disponível

em:

http://www.cchla.ufrn.br/seminariogovernanca/cdrom/ST12_Celene_Ana.pdf

ROLNIK, R. **Planejamento Urbano nos Anos 90: novas perspectivas para velhos temas**. In: RIBEIRO, L. & SANTOS JR., O. (Org.). Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana - O futuro das cidades brasileiras na crise. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

_____. **Instrumentos Urbanístico contra a exclusão territorial**. In: CYMBALISTA, R. & ROLNIK, R. (Org.). Revista Pólis - Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social. São Paulo: Instituto Pólis, 1997.

_____. **Democracia no fio da navalha: limites e obstáculos para a implementação de uma reforma urbana no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 11, p. 31-50, 2010.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato Social**. Coleção A Obra Prima de Cada Autor. São Paulo – SP: Editora Martin Claret, 2003.

SANCHEZ, F. **A reinvenção das cidades na virada de século: agentes, estratégias e escalas de ação política**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, 16, p. 31-49, jun. 2001.

SÁNCHEZ, F. **A reinvenção das cidades para um mercado mundial**. Chapecó: Argos, 2003.

SANTORO, P. F. **O lugar da participação democrática na construção dos planos diretores: a experiência de São Paulo para iniciar um debate com Curitiba**. In: COELHO, L. P. (org.). O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba, Terra de Direitos, p. 25-31, 2015.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Edusp, 2005.

_____. **Metrópole Corporativa Fragmentada**. São Paulo: Edusp, 2009.

SANTOS JR., O. A. **Democracia e Governo Local: dilemas da reforma urbana no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2001.

SANTOS JR., O. A.; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

_____. **Cidade, Cidadania e Planejamento Urbano: desafios na perspectiva da reforma urbana**. In: FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana. (Org.). O Urbano e o Regional no Brasil Contemporâneo: mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007.

_____. **Cidadania a questão urbana no Brasil: indicações na perspectiva de projeto de cidades democráticas**. Artigo elaborado para a OXFAM - Oxford Committee for Famine Relief (Comitê de Oxford de Combate à Fome). Disponível em: http://www.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=107%3Asantos-junior2&catid=36%3Aartigos-cientificos&Itemid=124&lang=en. Acesso em 14 jan. 2017.

SASSEN, S. **The global city: New York, London, Tokyo**. Princenton: Princenton University, 1991.

_____. **As cidades na economia mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SAULE JR., N. **Novas Perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1997.

_____. **Estatuto da Cidade – Instrumento de Reforma Urbana**. In: SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. (Org.). Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana. 1ed. São Paulo: Pólis, 2001.

SAULE, JR & UZZO, K. **A trajetória da reforma urbana no Brasil**. In: SUGRANYES, A. e MATHIVET, C. (Org.). Cidades para tod@s: propostas e experiências pelo direito à cidade. Habitat Internacional Coalition – HIC. Santiago, Chile. 2010.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SECRETARIA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO PARANÁ. **Relatório Estatístico Criminal, quantitativo de crimes relativos à morte janeiro a setembro de 2016**. Curitiba, nov, 2016.

SEVCENKO, N. **A Revolta da Vacina: mentes insanas em corpos rebeldes**. 3. ed. São Paulo: CosacNaify, 2010.

SILVA, M. O. S. **Política Habitacional Brasileira – Verso e Reverso**. Cortez Editora, São Paulo: 1989.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade, uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SOUZA, N. R. **Planejamento Urbano em Curitiba: saber técnico, classificação dos cidadãos e partilha da cidade**. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, v. 16, 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A Democracia na América**. Leis e Costumes. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

TONELLA, C. **Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições**. Sociedade e Estado, UnB, v. 28, 2013.

TROMBINI, M. E. **A cidade que eles querem**. In: COELHO, L. P (org.). O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba, Terra de Direitos, p. 55-64, 2015.

UNEP. **Sustainable Urban Plannig in Brazil**. Disponível em: <http://staging.unep.org/greeneconomy/SuccessStories/SustainableUrbanPlanninginBrazil/tabid/29867/Default.aspx>.

VACCARI, L. S. O Plano Diretor de Curitiba e questão metropolitana. In: COELHO, L. P (org.). O mito do planejamento urbano democrático: reflexões a partir de Curitiba. Curitiba, Terra de Direitos, p. 139-151, 2015.

VAINER, C. **Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano**. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

VIACAVA, V. M. R. **Em busca de Curitiba perdida: a construção do *habitus* Curitibano**. XII Simpósio Internacional Processo Civilizador, 2009. Disponível em: http://www.uel.br/grupo-estudo/processoscivilizadores/portugues/sitesanais/anais12/artigos/pdfs/comunicacoes/C_Viacava.pdf. Acesso em 12. Jan. 2017.

VILLAÇA, F. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil**. In: O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: Ed. Edusp. 2001.

_____. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Trad. Daniel Grassi – 2.ed. Porto Alegre, Bookman, 2001.

LEGISLAÇÃO, PLANOS E NORMATIVAS

BRASIL. **II Plano Nacional de Desenvolvimento**. Publicado no Diário Oficial em 06 de dezembro de 1974.

_____. **Constituição Federal**.

_____. **Decreto 5.790/2006**. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades - ConCidades, e dá outras providências.

_____. **Lei Federal 10.257/2001**. Estatuto da Cidade.

_____. **Lei Federal 11.977/2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida e sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas.

_____. **Lei Federal 13.089/2015**. Estatuto da Metrópole.

_____. **Medida Provisória 2.220/2001**. Dispões sobre a concessão de uso especial para fins de moradia.

_____. **Medida Provisória 759/2016**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana.

_____. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado de 1995**.

CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. **Resolução nº 25 de 18 de Março de 2005**. Dispõe sobre a elaboração dos planos diretores participativos.

_____. **Resolução nº 34 de 01 de julho de 2005**. Dispõe sobre o conteúdo mínimo dos planos diretores.

_____. **Resolução Recomendada nº 83 de 08 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre as revisões e alterações dos planos diretores.

CURITIBA. **Decreto nº 337/2015**. Regulamenta o Conselho Municipal de Urbanismo.

_____. **Lei Complementar nº 74/2009**. Cria incentivos fiscais para a recuperação de edificações e dinamização da área do entorno do Paço Municipal.

_____. **Lei Municipal nº 4.473/1974**.

_____. **Lei Municipal nº 2.828/1996**. Institui o Plano Diretor de Curitiba.

_____. **Lei Municipal nº 11.266/2004**. Dispõe sobre a adequação do Plano Diretor de Curitiba ao Estatuto da Cidade.

_____. **Lei Municipal nº 13.909/2011**. Aprova a operação urbana consorciada Linha Verde.

_____. **Lei Municipal nº 7.704/1991**. Institui o Conselho Municipal de Urbanismo.

_____. **Lei Municipal 12.579/2007**. Institui o Conselho da Cidade de Curitiba.

_____. **Plano Preliminar de Urbanismo de Curitiba de 1966**.

____. **Plano de Regularização Fundiária em Áreas de Preservação Permanente**, 2007.

____. **Plano de Habitação e Habitação de Interesse Social**, 2008.

____. **Prospecto de Registro da Operação Urbana Consorciada Linha Verde**, 2012.

NOTÍCIAS E REPORTAGENS

GAZETA DO POVO. **Após 30 anos, um Richa e um Fruet voltam a ocupar os mesmos cargos.** Vida Pública, 29 dez. 2012. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/apos-30-anos-um-richa-e-um-fruet-voltam-a-ocupar-os-mesmos-cargos-358wgozgj41jq7nfviw8rgb2>

____. **1988: os 12 dias que viraram 12 anos no poder.** Memória, 25 fev. 2012. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/eleicoes/2012/memoria/1988-os-12-dias-que-viraram-12-anos-no-poder-3w3kft6leuq3avt6t8blb428e>

____. **Curitiba tem até três anos para revisar legislação na esteira do Plano Diretor.** Vida e Cidadania, 23 fev. 2016. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-e-cidadania/curitiba-tem-ate-tres-anos-para-revisar-legislacao-na-esteira-do-plano-diretor-1ggkit0590emnh2port0x6kqm> 23 fev. 2016)

____. **Novo Plano Diretor de Curitiba irá impactar o mercado imobiliário.** Imóveis, 15 set. 2015. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/imoveis/novo-plano-diretor-de-curitiba-ira-impactar-o-mercado-imobiliario-9ry0cxed6p6q99jbmxlr7g0yc>

PREFEITURA MUNICIPAL DE CURITIBA. **Revisão do Plano Diretor de Curitiba terá ampla participação popular.** Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba, 14 mar. 2014. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-tera-ampla-participacao-popular/32277>

____. **Plano Diretor de 2015 prevê dez alterações no uso e ocupação do solo.** Agência de Notícias da Prefeitura de Curitiba, 17 mar. 2015. Disponível em: <http://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/plano-diretor-2015-preve-dez-alteracoes-no-uso-e-ocupacao-do-solo/35807>

TRIBUNA PARANÁ. **Plano Diretor de Curitiba tem avanços e questões polêmicas.** 23 nov. 2015. Disponível em: <http://www.tribunapr.com.br/noticias/parana/plano-diretor-de-curitiba-tem-avancos-e-questoes-polemicas/>

APÊNDICE - TABELA DE PREFEITOS E PRESIDENTES DO IPPUC (1965-2017)

Ivo Arzua Pereira 1962-1967	Jahyr Leal (1965-66); Sady de Souza (1966-1968)
Omar Sabbag 1967-1971	Luis Forte Neto (1967-1968); Jaime Lerner (1968-1969); Clóvis Milton Lunardi (1969-1971)
Jaime Lerner 1971-1974	Lubomir Ficinski Dunin (1971-1972); Rafael Bernardo Dely (1972-1975)
Saul Raiz 1975-1979	Lubomir Ficinski Dunin (1975-1979)
Jaime Lerner 1979-1983	Carlos Eduardo Ceneviva (1979-1980); Cassio Taniguchi (1980-1983)
Maurício Fruet 1983-1985	Alcidino Bittencourt Pereira (1983-1985)
Roberto Requião de Mello e Silva 1986-1988	Omar Akel (1985-87); Adhail Sprenger Passos (1987-1988)
Jaime Lerner 1989-1992	Cassio Taniguchi
Rafael Valdomiro Greca de Macedo 1993-1996	Cassio Taniguchi (1993-1994); Rafael Bernardo Dely (1994); Mauro Magnabosco (1994-1996);
Cassio Taniguchi 1997-2000/2001-2004	Osvaldo Navaro Alves (1997-1998); Luiz Masaru Hayakawa (1999-2004)
Carlos Alberto Richa 2005-2008/2009-2010	Clodualdo Pinheiro Júnior (2005-2006); Luis Henrique Fragomeni (2006-2007); Augusto Canto Neto (2007-2008); Cléver Ubiraran Teixeira de Almeida (2009-2010)
Luciano Ducci 2010-2012	Cléver Ubiratan Teixeira de Almeida
Gustavo Bonato Fruet 2013-2016	Sérgio Póvoa Pires
Rafael Valdomiro Greca de Macedo 2017-	Reginaldo Luiz Reinert

Observações:

1. Dentre os prefeitos de Curitiba, além de Jaime Lerner e Cassio Taniguchi, que chegaram a presidir o IPPUC, Rafael Greca de Macedo também é carreirista do órgão, tendo ingressado em seu quadro na década de 1970.
2. Exerceram ainda provisoriamente a chefia do executivo municipal por curtos intervalos de tempo, os políticos Erondy Silvério 1966; Acyr Haffez José 1967; Edgar Dantas Pimentel 1971; Donato Gulin, 1974.